

# VU Research Portal

## Informatief

Laemers, Miek

### ***published in***

Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid  
2019

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Laemers, M. (2019). Informatief. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2019(3), 39-43.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# ntor

Nederlands Tijdschrift voor  
Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid

Redactie:

prof. mr. dr. P.W.A. Huisman  
mevr. prof. mr. dr. M.T.A.B. Laemers  
mr. dr. A.G.D. Overmars  
mevr. C.J. Pater MSc  
mevr. prof. dr. S. Waslander  
prof. mr. dr. P.J.J. Zoontjens

## Inhoud

### Redactioneel / 3

*Paul Zoontjens*

### Column

Halt aan de particularisering van ons onderwijs / 4

*Paul Zoontjens*

### Artikelen

Aantrekken en behouden van internationale studenten voor de  
Nederlandse arbeidsmarkt, een vergelijking met andere EU-lidstaten / 5

*Maren Stegink en Hanna van der Linden*

In de zogenoemde 'battle for talent' zetten landen over de hele wereld zich in om kennis en talent te werven en te behouden. Zo ook voor wat betreft internationale studenten. Deze vorm van migratie kan eraan bijdragen tekorten aan geschoolden uit specifieke sectoren op de arbeidsmarkt te vullen. Het Europees Migratienetwerk (EMN) heeft onlangs een onderzoek uitgevoerd naar het aantrekken en behouden van internationale studenten in de verschillende lidstaten. Elke lidstaat heeft het nationale beleid in kaart gebracht door middel van eenzelfde onderzoeksopzet. Op basis hiervan is een vergelijkend, EU-breed onderzoeksrapport geschreven. Hierin komen de overeenkomsten en verschillen in het beleid van de lidstaten ten aanzien van internationale studenten aan bod. Het onderzoek ziet specifiek op voltijdstudenten uit niet-EU-/EER landen in het hoger onderwijs en op ontwikkelingen tussen 2012 en 2018.

Nabeschouwing EMN-onderzoek / 14

*Arno Overmars*

Dit product maakt deel uit van SchoolManagement Totaal,  
[www.schoolmanagementtotaal.nl](http://www.schoolmanagementtotaal.nl)

 **SchoolManagement**  
Totaal

**Sdu** oprecht  
de beste  
keuze

## Inhoud NTOR 2019

### Knelpunten bij centrale aanmeldprocedures in het funderend onderwijs / 17

*Judith Verbeek*

Sinds een aantal jaren hanteren bevoegde gezagsorganen in grote gemeenten gezamenlijke aanmeldprocedures. Dit is ingegeven door capaciteitsbeperkingen in de betreffende regio's. Er is in deze regio's vaak een aantal zeer populaire scholen die niet alle kinderen die daar onderwijs wensen te genieten kunnen toelaten, om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. De gezamenlijke aanmeldprocedure is een instrument om met deze capaciteitsbeperkingen om te gaan door een spreiding van kinderen over de beschikbare scholen.

### Jurisprudentie / 29

*Marcel Dekker*

Een scholiere zakt voor het vwo-eindexamen. Het centraal eindexamen Frans speelt daarbij een grote rol, omdat het correctievoorschrift, dat wordt opgesteld door het College voor Toetsen en Examens, een fout bevat. Dat wordt later gecorrigeerd, maar daarbij wordt de normering ook strenger gemaakt. De leerlinge daagt het College voor Toetsen en Examens voor de burgerlijke rechter. Het gerechtshof oordeelt dat zij niet-ontvankelijk is, omdat er een rechtsgang bij de bestuursrechter zou hebben opengestaan. De Hoge Raad vernietigt dit arrest en geeft aan dat de zaak terecht aan de burgerlijke rechter was voorgelegd.

*Mark van den Hove*

Scholiere vordert aanpassing van de beoordelingsnormen voor het eindexamen Frans 2017, omdat het CvTE ten onrechte het antwoord 'en effet' niet in het correctievoorschrift heeft opgenomen. Het CvTE heeft achteraf toegegeven dat 'en effet' toch als goed antwoord in het correctievoorschrift had moeten worden opgenomen. Het CvTE wijzigt de zogenoemde N-Term. Hiermee slaagt de scholiere nog steeds niet en legt het geschil aan de voorzieningenrechter voor. Uiteindelijk buigt de Hoge Raad zich over de vraag bij welke rechter de scholiere haar rechtsbescherming moet zoeken. Hierbij speelt de toepassing van het besluitbegrip in het bijzonder onderwijs een prominente rol.

### Stand van wetgeving / 37

*Trudy Spaans*

### Informatief / 39

*Miek Laemers*

## REDACTIONEEL

*Paul Zoontjens*

Boeren, zorgmedewerkers maar ook leraren brengen ons een hete herfst. Wat de leraren betreft vond er op 16 oktober een gesprek plaats tussen de bonden, de sectororganisaties in het funderend onderwijs, minister Slob en minister-president Rutte. Er werd gesproken over het tekort aan leraren en hun achterblijvende salarissen. 'We hebben heel lang geworsteld met het idee dat het alleen een onderwijsprobleem zou zijn, maar volgens mij is het nu goed binnengekomen dat het een maatschappelijk probleem is. Daarom was de minister-president er ook', zei Liesbeth Verheggen van de Aob. Er zijn inmiddels meer fronten waar onderwijsperikelen de samenleving in het hart raken. Op 17 oktober werd bekend dat minister Slob de bekostiging van het Amsterdamse Cornelius Haga Lyceum definitief heeft stopgezet, omdat het bestuur van de school niet binnen de aangegeven termijn alle taken en bevoegdheden heeft overgedragen aan een interim-bestuur. Het lijkt erop dat deze actie in de publieke opinie grote steun ontvangt, maar in juridische zin blijft deze vraagtekens oproepen. Zoals van verschillende kanten wordt betoogd, is er geen duidelijke wettelijke norm aan te wijzen die de school heeft overtreden, en dat is toch op zijn minst noodzakelijk om als overheid een bekostigingsmaatregel te nemen en te rechtvaardigen. De rechter zal hier dus uitkomst moeten brengen.

In dit nummer passeert ook zo'n het belang van onderwijs overstijgend maatschappelijk probleem de revue, namelijk de enorme stijging van internationale studenten in ons hoger onderwijs van binnen en buiten de EU. Inmiddels is zo'n 11% van de in totaal 745.000 studenten afkomstig uit het buitenland. In hun overzichtsartikel analyseren Maren Stegink en Hanna van der Linden het aantrekkings- en

vestigingsbeleid van met name de studenten van buiten de EU (16.800 stuks) en vergelijken dat met de praktijk in andere EU-lidstaten. In hun bespreking domineert een vreemdeling-rechtelijk perspectief. In zijn nabeschouwing beoogt Arno Overmars de verbinding met het onderwijsbeleid te maken: meer mogelijkheden voor selectie van buitenlandse studenten en het gebruik van het Engels in het hoger onderwijs staan hierdoor in de politiek ter discussie. Overmars betoogt niet ten onrechte, dat instellingen er over dit soort zaken ook onderling hadden kunnen uitkomen. Nu wordt aan de wetgever de ruimte geboden om hun bewegingsvrijheid nog verder aan banden te leggen. Moeten ze immers niet meer gaan samenwerken in plaats van elkaar beconcurreren? Zo wordt het nooit wat.

Judith Verbeek gaat in op de centrale aanmeldprocedures die er in vrijwel alle grote steden zijn gekomen. Daarbij kunnen leerlingen worden verdeeld over de scholen, die elk op zich een capaciteitsbeperking hebben ingesteld. Wat zijn de regels en kansen hiervoor, vraagt zij zich af. Zij noteert in relatie tot vooral het keuzerecht van ouders een aantal knelpunten die niet makkelijk kunnen worden verbeterd. Uitbreiding van de capaciteit van (populaire) scholen is geen optie die morgen kan worden gerealiseerd, ook verandering van de wetgeving zal niet snel gaan. Voorlopig zullen veel ouders moeten leven met het besef dat hun keuzerecht aan beperkingen is gebonden. Ook vorige generaties hadden daar overigens al mee te kampen.

Het arrest van de Hoge Raad van juni 2019 over een zaak waarin een correctienorm van het College voor Toetsen en Examens in het kader van het centraal schriftelijk vwo wordt bestreden heeft de aandacht getrokken van twee scribenten. Hoewel hun bijdragen weliswaar overlappings kennen, maar ook voldoende onderscheidend zijn, heeft de redactie besloten ze als annotaties onder het arrest onder elkaar te plaatsen. En ten slotte ontbreken ook onze

zeer gewaardeerde vaste rubrieken Stand van wetgeving en Informatief niet.

## COLUMN

# Halt aan de particularisering van ons onderwijs

*Paul Zoontjens*

Vaak wordt er met trots over het Nederlandse onderwijsstelsel gezegd dat de door de overheid bekostigde scholen er daadwerkelijk voor iedereen zijn. Slechts 6.000 van de 2,4 miljoen kinderen in het funderend onderwijs bezochten in 2017 een particuliere school. Dat is nog minder dan 0,25 procent. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk, waar zeven procent van de kinderen een particuliere school bezoekt, is uit eigen zak betaald leerplichtig onderwijs hier nauwelijks ontwikkeld. Het 'ons kent ons', de welsprekende bekaktheid en wereldvreemde brillen van een conservatieve elite die is gevormd op Winchester of Eton blijft ons daardoor bespaard. Ik denk dat we daarover per saldo blij moeten zijn. Maar ook in Nederland kruipt het bloed waar het niet gaan kan.

In hun onderzoeksrapport 'De opkomst van schaduwonderwijs in Nederland' dat onlangs verscheen, concluderen Elffers en Jansen – beiden van de UvA – dat het gebruik tegen betaling van bijlessen, examentrainingen en huiswerkbegeleiding in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De omvang van deze activiteiten voor leerlingen in het voortgezet onderwijs werd voor 2015 geschat op € 74 miljoen. Een op de drie gezinnen maakt er gebruik van. Vaak wordt er gratis huiswerkbegeleiding door de scholen aangeboden, maar even vaak niet. Hoe hoger opgeleid en rijker de ouders zijn, hoe groter de kans op het inschakelen van commer-

cieel schaduwonderwijs aanwezig is. Met de term 'schaduwonderwijs' is wel wat aan de hand. Er wordt van uitgegaan dat er elders een bron van licht is, en dat is een gelukkig beeld. Het gaat om activiteiten ter ondersteuning van onderwijs op de scholen. De redenen zijn overwegend van competitieve aard: de kinderen moeten, zoals de onderzoekers het neutraal formuleren 'toegang krijgen tot een gewenste onderwijsroute'. Zie hier de corrida van het leven, waarbij voor een plek buiten de zon meer betaald wordt! De politiek wil intussen dat er iets aan gedaan wordt, nu hierdoor de ongelijkheid in het onderwijs wordt vergroot. De scholen willen wel in het gat springen, als ze meer geld krijgen.

En dan is er nog de 'vrijwillige' ouderbijdrage. Er zijn scholen waar ouders fors bijbetalen om bijvoorbeeld een extra leraar bovenop de wettelijke formatieomvang te hebben. In 2016 werd bekend dat er soms ruim € 2.000 ouderbijdrage per kind wordt gevraagd. Daar kunnen leuke dingen van worden gedaan, die wat extra's bieden. Maar is zij dan nog 'vrijwillig'? Zo werkt het vaak niet. Als je een ouder bent die de hoge bijdrage niet kan betalen, is er grote kans dat je na verloop van tijd de druk gaat voelen van de groep, in de blikken van anderen verwijten gaat lezen of dat je je opgelaten gaat voelen als jouw kind ook bij dat extra onderwijs betrokken raakt. Op termijn kan het zelfs betekenen dat je je kind van school haalt, om onder die druk uit te komen. Ook ouders die in hun hart een overstap naar de betreffende school zouden willen maken, kunnen door zo'n hoge 'vrijwillige' ouderbijdrage ontmoedigd raken en die keuze achterwege laten. Het was dan ook geen gek voorstel dat begin 2017 door de Tweede Kamer werd gedaan, om een wettelijke limiet aan de vrijwillige ouderbijdrage te stellen. Betoogd werd toen dat door een hoge ouderbijdrage de tweedeling toeneemt tussen arme en rijke scholen en minder rijke gezinnen hierdoor zouden worden afgeschrikt. Maar toenmalig staatssecretaris Dekker zag niets in het voorstel. Ook

minister Slob zit, getuige zijn antwoord op Kamervragen van juli van dit jaar, op deze lijn. Begin dit jaar heeft het gemeentebestuur van Amsterdam evenwel besloten dat scholen die subsidie van de gemeente ontvangen, die kunnen verliezen als zij een ouderbijdrage van meer dan € 225 vragen. Ik kan de redenering van Amsterdam goed volgen: hoe hoger de ouderbijdrage, hoe meer de vrijwilligheid ervan ter discussie kan worden gesteld.

Algemeen neemt men het standpunt in dat de kinderen van ouders die niet de (volledige) bijdrage wensen te betalen *niet* kunnen worden uitgesloten van activiteiten die onder verantwoordelijkheid van de school worden georganiseerd, ook als het gaat om niet- bekostigde activiteiten. Van extra voorzieningen als Technasium-onderwijs en topsportonderwijs (LOOT) kunnen kinderen van niet-betalende ouders dus niet worden uitgesloten. In een initiatiefwetsvoorstel van SP en GroenLinks beoogt men deze norm in onze wetgeving vast te leggen. De VO-Raad stelt zich ten aanzien van deze norm weliswaar loyaal op, maar wil zaken als het Technasium en LOOT toch buiten het wetsvoorstel laten. De reden is vermoedelijk dat men geen wettelijk verbod wil om druk te kunnen blijven uitoefenen op de overheid voor bekostiging van deze extra programma's. Toch is het maar de vraag of de VO-Raad hier wat te kiezen heeft. In de jurisprudentie speelde een zaak waarin een extra ouderbijdrage werd gevraagd voor onderwijs aan hoogbegaafden in een bijzondere unit van de basisschool. Voor onderwijs aan hoogbegaafden werd de school niet publiek bekostigd. De bestuursrechter oordeelde in 2018 dat zulks in strijd was met het recht op gratis toegankelijkheid, nu het ging om een door de school verschaft onderwijsaanbod. Bovendien diende de school hiermee ook te voldoen aan haar verplichtingen in het kader van passend onderwijs (ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:412). Het lijkt erop dat er in het kader van het in het internationale verdragsrecht vastgelegde recht op toegang nauwelijks ruimte is voor scholen om hun als extra

bedoelde onderwijsaanbod tegen individuele betaling te slijten.

Dat is een goede zaak. Zoals het in het algemeen een goede zaak zou zijn als de scholen gaan meebewegen met ontwikkelingen in de schaduwmarkt en de overheid met haar bekostiging beter aansluit op nieuw door ouders en leerlingen gewaardeerd onderwijsaanbod. De spanning tussen publiek aanbod en particuliere verlangens is er altijd geweest en zal er altijd zijn. Maar we moeten die niet te ver laten oplopen. De verworvenheid van een publiek bestel mag ons best wat waard zijn.

## ARTIKELEN

# Aantrekken en behouden van internationale studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt, een vergelijking met andere EU-lidstaten

*Maren Stegink en Hanna van der Linden*

*In de zogenoemde 'battle for talent' zetten landen over de hele wereld zich in om kennis en talent te werven en te behouden. Zo ook voor wat betreft internationale studenten. Deze vorm van migratie kan eraan bijdragen tekorten aan geschoolden uit specifieke sectoren op de arbeidsmarkt te vullen. Het Europees Migratienetwerk (EMN)<sup>1</sup> heeft onlangs een onderzoek uitgevoerd*

1 Het Europees Migratienetwerk (EMN) is het Europese onderzoeksnetwerk voor migratie en asiel. EMN voor-

naar het aantrekken en behouden van internationale studenten in de verschillende lidstaten. Elke lidstaat heeft het nationale beleid in kaart gebracht door middel van eenzelfde onderzoeksopzet.<sup>2</sup> Op basis hiervan is een vergelijkend, EU-breed onderzoeksrapport geschreven. Hierin komen de overeenkomsten en verschillen in het beleid van de lidstaten ten aanzien van internationale studenten aan bod.<sup>3</sup> Het onderzoek ziet specifiek op voltijdstudenten uit niet-EU-/EER landen in het hoger onderwijs en op ontwikkelingen tussen 2012 en 2018.<sup>4</sup>

Het EMN Nederland onderzocht de Nederlandse situatie.<sup>5</sup> Dit artikel geeft inzicht in de belangrijkste onderzoeksresultaten.<sup>6</sup> Hierbij

ziet in informatie voor beleidsmakers en autoriteiten van de EU en de lidstaten, voor wetenschappers en het brede publiek. EMN bestaat uit de Europese Commissie en nationale contactpunten (NCP's) in de EU-lidstaten en Noorwegen (met uitzondering van Denemarken). In Nederland is het nationale contactpunt ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Voor meer informatie over EMN Nederland: <https://www.emnnetherlands.nl/over-het-emn>.

2 De deelnemende landen (25) aan dit onderzoek zijn: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK en UK.

3 Zie het vergelijkende EU-brede syntheserapport via: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00\\_eu\\_international\\_students\\_2018\\_synthesis\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_international_students_2018_synthesis_report.pdf).

4 De scope van het onderzoek betreft ISCED level 5-8.

5 Zie hiervoor ook de Nederlandse ingevulde onderzoeksopzet (template), specifiek gericht op het Nederlandse beleid, via: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports_en). Op deze website zijn tevens de templates van alle andere deelnemende lidstaten gepubliceerd, met diepgaande informatie over het nationale beleid.

6 Bij dit onderzoek is een aantal experts betrokken van relevante (overheids)partijen, zoals het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Voor het vaststellen van de

wordt ingegaan op het Nederlandse beleid en maatregelen die worden ingezet om internationale studenten uit derde landen aan te trekken. Daarnaast wordt beleid, bedoeld om de weg naar de arbeidsmarkt te faciliteren, uiteengezet, evenals maatregelen voor het behoud van internationale studenten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook worden good practices en uitdagingen bij het aantrekken en behouden van internationale studenten uitgelicht. Het Nederlandse beleid en maatregelen zijn in dit artikel in internationaal perspectief geplaatst, door overeenkomsten en verschillen met beleid van andere lidstaten te duiden op basis van het EU-brede onderzoeksrapport.

### 1. Beleid ten aanzien van toegang en verblijf van internationale studenten

Het aantrekken van internationale studenten naar Nederland is een nationale beleidsprioriteit. Zo komt het belang onder andere naar voren in het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* van oktober 2017. Hierin wordt aangegeven dat er een **internationaliseringsaanpak** zal komen op het gebied van hoger onderwijs en onderzoek. De aantrekkelijkheid van het Nederlands onderwijs voor internationale studenten zal worden versterkt, waarbij de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten wordt behouden.

De Nederlandse strategie voor het aantrekken van internationale studenten uit de afgelopen jaren ziet op een faciliterende toelatingssysteem. Met de inwerkingtreding van de *Wet modern migratiebeleid* op 1 juni 2013 is beoogd de toelatingsprocedure te versnellen en te vereenvoudigen voor migranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie. Om dit te bewerkstelligen zijn twee procedurele veranderingen doorgevoerd: de procedure

good practices en uitdagingen die binnen dit veld spelen, zijn interviews met deze partijen gehouden.



Toegang en Verblijf (TEV) en het erkend referentschap.<sup>7</sup>

De *TEV-procedure* zorgt ervoor dat de aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf (mvv, een soort visum) en de aanvraag om een verblijfsvergunning in één procedure gecombineerd worden ingediend.<sup>8</sup> Dit vereenvoudigt de aanvraag.<sup>9</sup>

Voor de toelatingsprocedure van internationale studenten geldt daarnaast sinds 2013 het *erkend referentschap*. Wanneer de internationale student een verzoek om toelating en inschrijving bij de onderwijsinstelling indient, controleert de onderwijsinstelling of de student aan de vereisten voldoet. Vervolgens dient de onderwijsinstelling de verblijfsaanvraag in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De onderwijsinstelling treedt daarmee op als erkend referent en heeft veel verantwoordelijkheid binnen het toelatingssysteem. Om als erkend referent aangemerkt te worden, moet de hoger onderwijsinstelling onder andere aangesloten zijn bij de *Gedragscodex internationale student in het hoger onderwijs*.<sup>10</sup> Hierin hebben onderwijsinstellingen in samenwerking met de Nederlandse overheid afspraken neergelegd. Deze afspraken zien op de omgang met internationale studenten.

Indien de onderwijsinstelling uiteindelijk is erkend door de IND, gelden er daarnaast zekere verplichtingen. Zo dient de onderwijsinstelling relevante gegevens, feiten en omstandigheden te melden bij de IND, die van invloed zijn

op de toelating en het verblijf van de internationale student. De geldende zorgplicht vraagt onderwijsinstellingen daarnaast alleen studenten te werven die toelaatbaar zijn voor de opleiding en de student te informeren over relevante regelgeving. Tevens geldt een administratieplicht voor de onderwijsinstelling. De onderwijsinstelling moet alle bescheiden met betrekking tot de student en zijn toelating bewaren.

Het systeem waarin onderwijsinstellingen optreden als erkend referent, draagt bij aan de korte doorlooptijden<sup>11</sup> bij verblijfsaanvragen door internationale studenten. Dit maakt Nederland een van de landen met de *kortste doorlooptijden*. De gemiddelde tijd die het de IND kost om te beslissen op een aanvraag ligt momenteel op tien werkdagen.<sup>12</sup> In tegenstelling hiermee betrof de doorlooptijd bij negen lidstaten bijvoorbeeld negentig dagen. Alleen Bulgarije en Hongarije hebben vergelijkbare doorlooptijden.<sup>13</sup>

Het aantal studenten dat tussen 2006-2007 en 2016-2017 naar Nederland kwam, steeg **van 40.000 naar 80.000 internationale studenten** (incl. EU-/EER-studenten). Met het huidige toelatingsbeleid trok Nederland in 2017 ongeveer 16.800 internationale studenten aan uit derde landen (niet-EU-/EER-landen). Hoewel Nederland hiermee op de zesde plaats staat van de 28 lidstaten qua aantallen internationale stu-

7 Zie voor de evaluatie van de Wet modern migratiebeleid in opdracht van het WODC: G. Lodder, *Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid*, Instituut voor Immigratierecht: Universiteit Leiden, juni 2019.

8 *Kamerstukken II* 2013, 8389.

9 Niet alle internationale studenten zijn mvv-plichtig (zoals studenten uit Canada of Japan).

10 Zie: [www.internationalstudy.nl](http://www.internationalstudy.nl).

11 De doorlooptijd is de tijd die de IND doorgaans nodig heeft om op de aanvraag voor de verblijfsvergunning voor studenten te beslissen. De doorlooptijd ziet op de periode vanaf het moment van indiening van de aanvraag tot het moment waarop de IND de beslissing heeft genomen.

12 De maximum beslistermijn voor het behandelen van een aanvraag door de IND betreft zestig dagen.

13 Een aantal lidstaten heeft in de EMN-studie aangegeven geen standaard doorlooptijd te kunnen geven, omdat dit sterk afhankelijk is van de zaak en de omstandigheden.



denten van buiten de EU, zijn er duidelijke verschillen te zien met de landen die bovenaan de ranglijst staan. Het Verenigd Koninkrijk trok namelijk ongeveer 179.600 internationale studenten uit derde landen aan, Frankrijk 80.500 en Duitsland 39.500. Daarnaast is het opvallend dat in de meeste lidstaten het aandeel internationale studenten uit derde landen hoger ligt dan het aandeel EU-studenten. Nederland trekt juist veel EU-studenten aan en in verhouding weinig studenten van buiten de EU.

## 2. Maatregelen voor het aantrekken van internationale studenten

Naast veranderingen in het uit te voeren beleid, treft Nederland andere maatregelen voor het aantrekken van internationale studenten. Dit betreft onder andere promotionele activiteiten en informatieverspreiding in landen buiten de EU.

**Positionering van het Nederlandse hoger onderwijs** wordt onder andere bewerkstelligd door de *Study in Holland campagne* van Nuffic.<sup>14</sup> Informatie over de Nederlandse samenleving, het hoger onderwijssysteem, Engelstalige opleidingen en beurzen wordt actief verspreid via deze campagne. Dit gebeurt zowel via online kanalen (zoals de website van *Study in Holland*) als via bijvoorbeeld onderwijsbeurzen. Daarbij bestaat ook specifiek aandacht voor de tien landen waar Neso's (*Netherlands Education Support Offices*) zijn gevestigd.<sup>15</sup> De Neso's hebben een eigen lokaal netwerk, wat bijdraagt aan de verdere promotie van Nederland als studiebestemming voor internationale studenten. De Neso's worden gefinancierd door het Neder-

landse Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

## 3. Beleid ten aanzien van het faciliteren van de weg naar de nationale arbeidsmarkt

Naast het aantrekken van internationale studenten, is het voor de Nederlandse economie waardevol internationale studenten op de nationale arbeidsmarkt te behouden. Zij kunnen een positieve bijdrage leveren aan de kenniseconomie en helpen de positie van Nederland te versterken. Beleidsmaatregelen ten aanzien van het behoud van internationale studenten worden in deze paragraaf nader toegelicht.

### 3.1 Beleidsmaatregelen in Nederland

Vanwege de wens om internationaal talent te werven voor de nationale arbeidsmarkt, is het van belang beleid in te richten dat de gang hiernaartoe ondersteunt. Het kan voor internationale studenten namelijk lastig zijn om direct na het afstuderen een baan te vinden. Het zogenoemde **zoekjaar voor hoogopgeleiden** dient internationale studenten de benodigde tijd en ruimte hiervoor te bieden. Afgestudeerden kunnen de verblijfsvergunning voor het zoekjaar aanvragen, waarmee zij een jaar in Nederland mogen verblijven om werk te zoeken. De aanvraag kan tot drie jaar na het behalen van het diploma worden ingediend. Dit betekent dat internationale studenten de optie hebben eerst tijdelijk terug te gaan naar het land van herkomst, of een andere internationale ervaring op te doen, voordat de definitieve keuze voor de Nederlandse arbeidsmarkt wordt gemaakt. Door experts die zijn betrokken bij de onderhavige studie wordt het zoekjaar als een *good practice* gezien.

Indien de internationale afgestudeerde een baan vindt in Nederland, moet vervolgens een reguliere verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant worden aangevraagd om in Nederland te mogen verblijven en te werken. Om in aanmerking te komen voor deze verblijfsvergunning, dient de aanvrager te voldoen

<sup>14</sup> Nuffic is de Nederlandse organisatie voor internationalisering in het onderwijs. Zo zet Nuffic zich bijvoorbeeld in voor het aantrekken van internationale studenten.

<sup>15</sup> Neso's zijn gevestigd in: Brazilië, China, India, Indonesië, Mexico, Rusland, Zuid-Afrika, Korea, Turkije en Vietnam. De Thaise Neso is in 2018 gesloten.

aan het gestelde looncriterium. Dit houdt in dat het toekomstige bruto salaris van de aanvrager ten minste € 3.229 per maand dient te bedragen. Voor internationale studenten die in de drie jaren direct na hun studie in Nederland of tijdens/aansluitend op hun zoekjaar een baan vinden, geldt een **verlaagd looncriterium**. Het gestelde minimum bedrag is daarbij vastgesteld op € 2.314 bruto per maand.<sup>16</sup> Dit maakt de verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant toegankelijker voor deze doelgroep.

### 3.2. Beleidsmaatregelen in andere lidstaten

Andere lidstaten kennen een zelfde soort zoekjaar als in Nederland, aangezien dit verplicht is gesteld in de Europese Richtlijn 2016/801. Internationale studenten moeten volgens de Richtlijn minimaal negen maanden in de lidstaat kunnen blijven voor het zoeken naar werk. Vaak wordt dit, net als in Nederland, gefaciliteerd door een **speciale verblijfsvergunning**. Deze wordt doorgaans voor negen<sup>17</sup> of twaalf<sup>18</sup> maanden verleend, waarbij het opvalt dat dit in Duitsland achttien maanden betreft. Verder is het de afgestudeerde in Nederland toegestaan te werken gedurende het zoekjaar, om zo in het eigen onderhoud te voorzien. In een aantal andere lidstaten<sup>19</sup> biedt de desbetreffende verblijfsvergunning deze optie niet. De verblijfsvergunning is in dat geval puur bedoeld voor het zoeken naar werk, waarbij het soms wel is toegestaan ondernemersactiviteiten te ontplooiën.

Daarnaast zijn er ook andere lidstaten waarbij normaal gesproken een looncriterium geldt

voor een verblijfsvergunning om in de lidstaat te mogen verblijven en werken. In sommige lidstaten geldt, net zoals in Nederland, een verlaagd looncriterium voor internationale studenten of een gehele vrijstelling van dit vereiste.<sup>20</sup>

Een andere beleidsmaatregel die veel lidstaten toepassen om in te zetten op het behoud van internationale studenten, betreft de uitzondering voor internationale studenten op het vereiste van de **arbeidsmarkttoets**. De arbeidsmarkttoets houdt in dat bij vacatures voorrang wordt gegeven aan werkzoekenden uit eigen land en andere EU-lidstaten. In twaalf lidstaten waar deze toets is ingevoerd, zijn internationale studenten (in bepaalde gevallen) hiervan vrijgesteld.<sup>21</sup> Ook worden internationale studenten soms uitgezonderd van het vereiste een werkvergunning te hebben. In Nederland is een werkvergunning sowieso geen vereiste bij de kennismigrantenregeling.

## 4. Maatregelen voor het behoud van internationale studenten op de nationale arbeidsmarkt

Naast beleidsmaatregelen zijn ook andere initiatieven ingezet om het behoud van internationale studenten op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Dit betreft zowel initiatieven van overheidspartijen, hoger onderwijsinstellingen als ook samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven.

### 4.1 Nationale maatregelen

Vanwege de positieve bijdrage die internationale studenten kunnen leveren aan de Nederlandse economie, werd in de afgelopen jaren ingezet op het behoud van internationale studenten op de arbeidsmarkt. Het actieplan **Make it in the Netherlands** dat werd gecoördineerd door Nuffic, is hier een goed voorbeeld van. Het doel van dit actieplan was het binden van inter-

16 Het normbedrag wordt jaarlijks met ingang van 1 januari gewijzigd en bekendgemaakt in de *Staatscourant*. De genoemde bedragen gelden voor het jaar 2018. Zie ook art. 1d lid 1 onder a Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Vakantietoeslag telt niet mee voor de berekening van het normbedrag.

17 BG, CZ, EE–270 dagen, HU, LV, LU en SK.

18 AT, ES, FI, FR, HR, LT, NL, PL en PT.

19 Bijvoorbeeld AT, ES, FI, HU, LT, LU en LV.

20 EE, ES en IE.

21 CZ, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, PL, SK, SE en UK.

nationaal talent aan Nederland voor, tijdens en na de studie. Verschillende (regionale) initiatieven zijn tussen 2013 en 2016 in dat kader opgezet. Het betrof onder andere inzet op het leren van de taal en de bevordering van de sociale integratie van internationale studenten. Belangrijk voor de weg naar de arbeidsmarkt was ook het initiatief 'van studie naar carrière' waarbij onderzocht werd hoe internationale studenten eerder in aanraking gebracht konden worden met de Nederlandse arbeidsmarkt, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt versterkt kon worden en hoe er strategischer geworven kon worden op arbeidsmarktperspectieven. Een aantal projecten is overgegaan in het **Holland Alumni programma**. In dit programma wordt onder andere ingezet op het creëren van een netwerk op een digitaal platform, waar studenten, bedrijven en universiteiten zich kunnen aanmelden. Hiermee wordt ook verbinding gelegd met studenten die (tijdelijk) zijn teruggekeerd naar hun herkomstland.

Daarnaast zetten hogeronderwijsinstellingen zelf in op een **betere aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt**. *Career services* spelen hierin een cruciale rol.<sup>22</sup> Veel universiteiten en hogescholen richten deze speciale afdeling in, die gericht is op het persoonlijk adviseren van studenten over hun mogelijkheden op de Nederlandse of buitenlandse arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er *career services* die bijvoorbeeld Engelstalige workshops organiseren spe-

ciaal gericht op internationale studenten. Daarbij kan het gaan om de Nederlandse arbeidscultuur, de vraag of het leren van Nederlands nodig is en strategieën voor het vinden van werk. Ook bieden hoger onderwijsinstellingen vaak digitale *jobportals* aan waarop vacatures kenbaar worden gemaakt. De doelgroep van deze services bestaat vaak uit zowel nationale als internationale studenten. Naast *career services* wordt er ingezet op het leren van de Nederlandse taal, door het aanbieden van taalcursussen. De *Massive Open Online Course* (MOOC) van de Rijksuniversiteit Groningen is hier een succesvol voorbeeld van. Ook schakelen hoger onderwijsinstellingen internationale alumni in om bijvoorbeeld gastcolleges te verzorgen, om daar hun ervaringen te delen.

Verder is het *Connect*-programma een illustratie van een samenwerkingsverband tussen hogeronderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Dit programma is opgezet vanuit de universiteit Twente en hogeschool Saxion en wordt ondersteund door bedrijven, brancheorganisaties en netwerkorganisaties. Het programma voorziet aan de ene kant in de behoefte van internationale studenten om hulpmiddelen aangereikt te krijgen voor het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. Aan de andere kant sluit het aan op de behoefte vanuit het bedrijfsleven voor het vinden van hoogopgeleide kenniswerkers. Studenten worden in dit programma ondersteund bij het leren van de taal en het begrijpen van de nationale arbeidscultuur. Daarnaast wordt in het programma een connectie gelegd met zo'n 1500 werkgevers en zijn er mogelijkheden tot traineeships.

#### 4.2 Maatregelen in de andere lidstaten

In de meeste andere lidstaten maken hogeronderwijsinstellingen, net als in Nederland, gebruik van *career services*.<sup>23</sup> Daarnaast zijn er in het Verenigd Koninkrijk ook hogeronder-

22 Uit een onderzoek van SVR Expert Council of German Foundations on Integration and Migration komt naar voren dat ongeveer 80% van de hoger onderwijsinstellingen in Nederland carrière-ondersteuning aan studenten aanbiedt, waarvan ook internationale studenten gebruik kunnen maken. Zie voor meer informatie: SVR Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, *Train and Retain, Career Support for International Students in Canada, Germany, the Netherlands and Sweden Study*, 2015, <https://www.svr-migration.de/en/publications/train-and-retain/>.

23 AT, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SK en UK.

wijsinstellingen die kosteloos juridisch advies bieden aangaande de periode na de studie. Ook bestaan er, net zoals het Nederlandse *Connect*-programma, samenwerkingsverbanden tussen hogeronderwijsinstellingen en het bedrijfsleven in de andere landen om de weg naar de arbeidsmarkt te faciliteren.<sup>24</sup> In Zweden zijn er bijvoorbeeld ook alumni-programma's ingericht met mentor-programma's, welke bijdragen aan het ontwikkelen van een netwerk van de internationale studenten en het leggen van contacten met bedrijven.

### 5. Good practices bij het aantrekken en behouden van internationale studenten

Door de experts die betrokken zijn bij dit onderzoek<sup>25</sup> zijn een aantal *good practices* geformuleerd bij het aantrekken en binden van internationale studenten (incl. EU-/EER-landen). Een aantal van deze *good practices* zullen hieronder nader worden toegelicht.

#### 5.1 Good practices bij het aantrekken van internationale studenten

Allereerst is geconstateerd dat de Neso-kantoren een waardevolle bijdrage leveren aan het positioneren van het Nederlandse hoger onderwijs. Er is een forse toename te zien van het aantal internationale studenten uit de desbetreffende landen, naast een versterking van de institutionele samenwerkingsverbanden en van de binding van alumni. Daarnaast kent Nederland een *uitgebreid Engelstalig onderwijsaanbod*. Volgens de Vereniging van Universiteiten (VSNU) is dit element van groot belang bij het aantrekken van internationale studenten.

Ook wordt het erkend referentschap en de daarbij horende *Gedragscode internationale*

*student hoger onderwijs* bestempeld als *good practice*. Zoals eerder geconstateerd, zorgt deze systematiek ervoor dat de aanmeldprocedure van internationale studenten vereenvoudigd en versneld is. De IND geeft in dit kader aan dat vrijwel alle onderwijsinstellingen hun rol als erkend referent en de bijbehorende verantwoordelijkheden zeer serieus nemen. De samenwerking met de hogeronderwijsinstellingen berust op wederzijds vertrouwen en een grote mate van zelfregulering van en binnen het onderwijsveld, aldus de IND.

#### 5.2 Good practices bij het behoud van afgestudeerden in Nederland

Door *verruiming van de regelgeving omtrent stages* kunnen internationale studenten hierdoor ook stage lopen indien dit geen verplicht onderdeel is van de opleiding. Dit is door de experts benoemd als *good practice*. Nuffic heeft in dit kader aangegeven dat stages een belangrijke factor zijn bij het binden van internationale studenten aan Nederland. Het is de springplank naar een baan en een eerste kennismaking met de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast wordt het zoekjaar voor hoogopgeleiden door de IND gezien als een positief gegeven. Een jaar om te zoeken naar werk betreft een relatief lange periode.

Tevens zijn verschillende (lokale) faciliterende programma's als belangrijk instrument genoemd bij het binden van internationale studenten aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Hieronder valt onder het *Connect*-programma, zoals eerder omschreven.

Daarnaast geeft Nuffic aan dat het *Holland Alumni Network* een *good practice* is. Het betreft een door Nuffic opgezet digitaal platform, gericht op het faciliteren van een internationaal netwerk waar partijen met elkaar in contact kunnen blijven. Het netwerk is ingericht voor alumni, internationale studenten, Nederlandse hogeronderwijsinstellingen, Nederlandse ambassades en bedrijven. Tevens geeft het net-

24 DE, EE, ES, FI, FR, LU, LV, NL, SE, SK en UK.

25 Dit betreft experts van relevante (overheids)instanties, zoals de IND, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

werk informatie aan alumni over banen en carrièremogelijkheden in Nederland, en worden er vacatures op de website geplaatst. Daarnaast zijn er momenteel 27 ambassadeurs die getraind zijn om internationale studenten te ondersteunen, workshops te verzorgen en te spreken op carrière-evenementen.

## 6. Uitdagingen bij het aantrekken en behouden van internationale studenten

Hoewel er (succesvolle) initiatieven zijn op verschillende niveaus voor het aantrekken en binden van internationale studenten aan Nederland, verloopt dit niet zonder uitdagingen. Deze uitdagingen, die met een aantal betrokken experts uit het werkveld zijn opgesteld, zien zowel op de toeloop van internationale studenten als EU-/EER-studenten.

### 6.1 Uitdagingen bij het aantrekken van internationale studenten in Nederland

Er heeft in Nederland in de laatste jaren een **sterk groeiende toestroom** plaatsgevonden van internationale studenten. Een gevolg hiervan is dat er meer aandacht in de media en de politiek wordt besteed aan het bewuster en zorgvuldiger omgaan met deze instroom. Daarbij gaat het om de vraag of het groeiende aantal internationale studenten ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit van het hoger onderwijs en of de toenemende mate van het Engelstalig aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs wenselijk is. Het beheersbaar houden van de instroom speelt hierbij een rol. Volgens experts<sup>26</sup> vormen de grote aantallen internationale studenten met name een uitdaging voor het garanderen van voldoende (personeels) capaciteit op universiteiten (in mindere mate op hogescholen). Ook de **waarborging van de kwaliteit van het onderwijs** en het zorgen voor voldoende huisvesting in de steden zien de experts als uitdagingen. Het tekort aan huisves-

ting is een breder probleem binnen Nederland. Hoewel het erop lijkt dat studenten na het begin van het studiejaar huisvesting hebben gevonden, is het volgens Nuffic niet inzichtelijk waar zij verblijven. Het risico op dure alternatieven of opties zonder een fatsoenlijk huurcontract wordt groter wanneer de vraag groter is dan het aanbod. Er zijn wel initiatieven ingezet om internationale studenten te adviseren vroegtijdig op zoek te gaan naar huisvesting. Daarnaast is het *Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting 2018-2021* gelanceerd.<sup>27</sup> Doelstelling van dit actieplan is om structureel een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen de vraag naar en het aanbod van studentenhuisvesting.

### 6.2 Uitdagingen bij het behoud van afgestudeerden in Nederland

Daarnaast bestaan er uitdagingen bij het binden van internationale studenten aan hun studie aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Zo is de cultuur op de werkvloer vrij Nederlands, en zijn bedrijven niet altijd ontvankelijk voor internationale studenten. In de praktijk is het leren van de Nederlandse taal vaak een belangrijke component om de arbeidsmarkt te kunnen betreden. Echter krijgt Nuffic vaak het signaal dat studenten zich pas na het afronden van hun studie realiseren dat ze de taal willen leren, omdat dit betere kansen op de arbeidsmarkt biedt. De **taalbarrière** speelt vaak een grotere rol bij het midden- en kleinbedrijf (mkb), omdat grotere bedrijven vaak al een internationaliseringsslag hebben gemaakt.

Voor het mkb kan daarnaast het vereiste om leges te betalen een drempel vormen om internationaal talent aan te nemen. Deze leges (rond de € 4.000 of € 1.930 indien het een start-up of kleine onderneming betreft met maximaal vijftig medewerkers) dient betaald te worden om als erkend referent te worden aangemerkt.

26 Dit kwam naar voren in interviews die gehouden zijn met experts van VSNU, VH (Vereniging van Hogescholen) en ISO (Interstedelijk Studenten Overleg).

27 Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/10/05/actieplan-studentenhuisvesting-2018-2021>.

Daardoor moet er eerst een investering worden gedaan, voordat internationale studenten in dienst kunnen komen.

*6.3 Uitdagingen bij het aantrekken en binden van internationale studenten in andere lidstaten* Kijkende naar de andere lidstaten, is te zien dat (net als Nederland) Duitsland ook te maken heeft met **kamernood**, mede veroorzaakt door het groeiende aantal internationale studenten. Andere lidstaten zien eerder een uitdaging in het aanbod van betaalbare woningen.<sup>28</sup> Daarnaast zijn er door de lidstaten een aantal andere uitdagingen geconstateerd, welke niet in Nederland spelen. Deze betreffen onder andere: het gelimiteerde aanbod van opleidingen in een andere taal (veelal Engels) dan die in de lidstaat,<sup>29</sup> de zwakke promotie van het nationale onderwijsstelsel,<sup>30</sup> onvoldoende bekendheid van de lidstaat en aangeboden mogelijkheden bij internationale studenten<sup>31</sup> en lange doorlooptijden bij de aanvraagprocedures voor verblijfsvergunningen.<sup>32</sup>

Ten aanzien van het binden van internationale studenten werd door meerdere landen geconstateerd (net zoals door Nederland) dat men een uitdaging ziet in het feit dat afgestudeerden vaak niet over het **benodigde taalniveau** beschikken om de nationale arbeidsmarkt te betreden. Een aspect wat hierbij een belangrijke rol speelt is het feit dat de landen een breed aanbod aan Engelstalige studies hebben. Dit heeft tot gevolg dat het leren van de taal in het bestemmingsland tijdens de studie minder van belang is. Pas op het moment dat de internationale student de stap naar de arbeidsmarkt wil maken, gaat het beheersen van de nationale taal een veel grotere rol spelen.

Andere uitdagingen die voor meerdere lidstaten gelden maar niet in Nederland geïdentificeerd worden, zijn onder andere: hoge kosten voor levensonderhoud (en dan met name het vinden van **betaalbare** woonruimte, wat ook speelt gedurende de studieperiode),<sup>33</sup> restrictieve migratiesystemen<sup>34</sup> en de concurrentie met andere landen omtrent de voorwaarden voor het betreden van de arbeidsmarkt en de beschikbare levensstandaard voor afgestudeerden.<sup>35</sup>

## 7. Conclusie

Er wordt op verschillende manieren beleid ingezet om internationale studenten aan te trekken en te binden aan Nederland en de nationale arbeidsmarkt. Door een vereenvoudigde toelatingssystematiek is de toelating versneld en kent Nederland in vergelijking met andere lidstaten korte doorlooptijden. Verder wordt het Nederlandse hoger onderwijs gepositioneerd, bijvoorbeeld door middel van online kanalen, onderwijsbeurzen en de Neso-kantoren in het buitenland. Internationale studenten kunnen vervolgens door middel van het 'zoekjaar hoogopgeleiden' op zoek naar werk in Nederland. Doordat deze verblijfsvergunning binnen drie jaar na de studie kan worden aangevraagd, geeft dit internationale studenten de tijd en ruimte om eerst tijdelijk terug te keren naar het land van herkomst. Een andere beleidsmaatregel om de weg naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken, is de verlaging van het loon criterium bij de verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant. Naast beleid op nationaal niveau, zetten ook hogeronderwijsinstellingen en het bedrijfsleven in op het behoud van internationale studenten. *Career services* op de hogeronderwijsinstellingen en faciliterende samenwerkingsprogramma's met bedrijven dragen hieraan bij.

28 FR, HU, IE, LU, MT en SE.

29 DE, EL, HR, FI, FR, IT, LU, PL, PT en SK.

30 IT, LU en SK.

31 FI, LT, LU en MT.

32 AT, CZ, DE, IE, LV, PL, SE en SK.

33 IE, LU en SE.

34 BE en AT.

35 CZ, HU, LT en PL.



Met het huidige toelatingsbeleid trok Nederland in 2017 ongeveer 16.800 internationale studenten aan uit niet-EU-/EER-landen. Vergeleken met andere lidstaten is de verhouding van studenten van buiten de EU op het totaal aantal internationale studenten echter laag. In het studiejaar 2017-2018 namen namelijk in totaal 89.900 internationale studenten deel aan het hoger onderwijs (afkomstig uit EU-/EER-landen en landen buiten de EU).

Het toenemende aantal internationale studenten zorgt voor discussie. Aan de ene kant is het aantrekken van internationale studenten van nationaal belang, om op die manier de Nederlandse kenniseconomie te versterken en internationaal mee te laten tellen. Echter, in het afgelopen jaar heeft een aantal universiteiten aangegeven dat deze groei te snel gaat. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de kwaliteit van het hoger onderwijs onder druk komt te staan en er een eventueel risico op verdringing van de Nederlandse student ontstaat. Daarnaast spelen ook de verengelsing en de hoge kamernood een rol in de discussie omtrent internationale studenten.

De Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de Vereniging van Hogescholen (VH) hebben een aantal oplossingen aangedragen in de *Internationaliseringsagenda*. De Minister van Onderwijs, Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft aangegeven deze opties verder te verkennen.<sup>36</sup>

36 Lees het onderzoeksmagazine van EMN Nederland over internationale studenten op: [www.emnmagazines.nl/onderzoeksmagazine/2019/01/index](http://www.emnmagazines.nl/onderzoeksmagazine/2019/01/index), of via [www.emnnetherlands.nl/onderzoeken](http://www.emnnetherlands.nl/onderzoeken).

#### Over de auteurs

*M. Stegink*

Wetenschappelijk medewerkers, Afdeling Onderzoek & Analyse van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (EMN Nederland is hierbij ondergebracht).

*H.K. van der Linden*

Wetenschappelijk medewerkers, Afdeling Onderzoek & Analyse van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (EMN Nederland is hierbij ondergebracht).

## Nabeschouwing EMN-onderzoek

*Arno Overmars*

Het onderzoek dat door het Europees Migratienetwerk (EMN) is uitgevoerd heeft betrekking op de beleidsperiode tot 2018. En hoewel de onderzoeksresultaten een overwegend positief beeld laten zien op het gebied van het Nederlandse beleid om internationale studenten te werven en te behouden, maakt het EMN-onderzoek ook duidelijk dat Nederland voor forse uitdagingen staat. Deze uitdagingen, met name als het gaat om de toename van het aantal internationale studenten, zijn het afgelopen jaar steeds luider onderwerp geworden van het debat, zowel binnen de hoger onderwijssector zelf als daarbuiten. Het sentiment is – helaas – inmiddels dan ook veranderd.

De toename van het aantal internationale studenten in Nederland (in 2010 was 4% van de studenten in Nederland internationaal, in 2017 was dat 11%) past in een wereldwijde ontwikkeling, zo becijferde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) onlangs.<sup>1</sup> Waren er in 1998 wereldwijd

1 Bron: *Education at a Glance 2019*, 10 september 2019, via: <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>.



twee miljoen internationale studenten, in 2017 was dit aantal gestegen tot meer dan vijf miljoen. Zoals ook uit het EMN-onderzoek blijkt, leidt het groeiende aantal inkomende internationale studenten in Nederland tot zorgen over de opnamecapaciteit en het taalbeleid van de onderwijsinstellingen. Met name vanuit het hoger onderwijs zelf kwam vorig jaar dan ook nadrukkelijk de oproep aan de regering om maatregelen te treffen.<sup>2</sup> De sector wilde meer wettelijke mogelijkheden om internationale studenten te kunnen selecteren bij hun toelating tot het hoger onderwijs. In reactie hierop heeft de Minister van OCW onlangs een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd,<sup>3</sup> dat mede is gebaseerd op enkele onderzoeken die recent zijn uitgevoerd op het terrein van internationale studenten in Nederland.

In september 2019 publiceerde het Centraal Planbureau een rapport<sup>4</sup> waaruit blijkt dat een internationale student de Nederlandse economie per saldo € 16.900 oplevert. Studenten van buiten Europa leveren de Nederlandse economie meer op dan Europese studenten, omdat de overheid niet bijdraagt aan hun opleidingskosten. Bovendien blijven ze, zo blijkt ook uit de *good practices* die in het EMN-onderzoek worden beschreven, na hun studie vaker in Nederland werken dan studenten uit Europa. Een tweede rapport<sup>5</sup> is afkomstig van de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs

en onderzoek (Commissie Van Rijn). Zij wees op de concurrentie tussen onderwijsinstellingen om internationale studenten binnen te halen. Voor Europese studenten ontvangen ze extra bekostiging van het Rijk; voor studenten van buiten Europa genereren ze extra inkomsten via het instellingscollegegeld. Ook uit een onderzoek dat werd uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs naar de financiële positie van onderwijsinstellingen<sup>6</sup> blijkt dat de maximale opnamecapaciteit van sommige instellingen in zicht is. Tot slot werd in september 2019 het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gepubliceerd naar de kansen en risico's van de internationalisering van de studentenpopulatie.<sup>7</sup> Het IBO noemt over het algemeen de effecten van internationalisering positief. Maar net als het EMN, stelt het IBO als aandachtspunt een vergrote druk op de woningmarkt in studentensteden vast. Ook komt de grens van de opnamecapaciteit van instellingen in zicht en bedreigen een hogere werkdruk voor docenten en grotere vraag naar voorzieningen (gebouwen en laboratoria) de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs, aldus het IBO.

Met de visiebrief internationalisering van de Minister van OCW<sup>8</sup> en het daaruit voortvloeiende wetsvoorstel Taal en toegankelijkheid<sup>9</sup> worden, in lijn met de oproep vanuit de sector, maatregelen aangekondigd om te komen tot een bewust taalbeleid van instellingen en wordt de mogelijkheid gecreëerd om onder voorwaarden te kunnen bijsturen in geval van een

2 Zie bijvoorbeeld de oproep van Kristel Baele, 'Het is hoog tijd voor een revisie van de wet op het hoger onderwijs', *ScienceGuide* 21 november 2018 via: <https://www.scienceguide.nl/2018/11/het-is-hoog-tijd-voor-een-revisie-van-de-wet-op-het-hoger-onderwijs/>.

3 *Kamerstukken II* 2018/19, 35282, nr. 2.

4 Zie: <https://www.cpb.nl/de-economische-effecten-van-internationalisering-het-hoger-onderwijs-en-mbo-0>.

5 Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, rapport 'Wissels om, naar een transparante en evenwichtige bekostiging', 2019; *Kamerstukken II* 2018/19, 31288, nr. 726.

6 Inspectie van het Onderwijs, juni 2019, rapport 'Uitkomst van themaonderzoek naar ontwikkeling van aantal internationale studenten en effecten daarvan voor de financiële positie van de instellingen'.

7 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/06/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-het-interdepartementaal-beleidsonderzoek-internationalisering-van-het-hoger-onderwijs>.

8 Visiebrief juni 2018, Internationalisering in evenwicht, *Kamerstukken II* 2017/18, 22452, nr. 59.

9 Zie voetnoot 3.

te forse toename van het aantal internationale studenten. Als instellingen een substantieel deel van hun opleiding in het Engels willen aanbieden, moeten ze vooraf de meerwaarde daarvan aantonen. Ook worden instellingen verplicht internationale studenten de mogelijkheid te bieden om de Nederlandse taal te leren. Dat vergroot, zo toont ook het onderzoek van het EMN aan, de kans dat zij na hun studie in Nederland blijven, hetgeen voordelig is voor de arbeidsmarkt en de schatkist. Ingrijpend is dat instellingen de mogelijkheid krijgen om (alleen) op een Engelstalig traject van een opleiding een numerus fixus in te voeren, ter bescherming van de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten (die in het Nederlandstalig traject van de opleiding kunnen instromen). Ook zal de (juridische) mogelijkheid worden onderzocht om het aantal studenten van buiten Europa binnen een opleiding te maximaliseren. Tot slot komt er een maximum instellingscollegegeldtarief voor Europese studenten, dat tegelijkertijd als minimum zal gelden voor het tarief van het instellingscollegegeld voor studenten van buiten Europa.

In Nederland is sinds begin deze eeuw door de onderwijssector en de overheid actief ingezet op het stimuleren van de instroom van internationale studenten. Dit beleid is succesvol gebleken, zo toont ook het EMN-onderzoek aan. De instellingen wijzen thans, net als het IBO, op de negatieve gevolgen van de (te grote) instroom. Opmerkelijk is dat uit het EMN-onderzoek blijkt dat andere Europese lidstaten vooral met problemen kampen op het terrein van de (beperkte) studentenhuysvesting, het (beperkte) Engelstalig onderwijsaanbod, de (beperkte) bekendheid van de lidstaat als studiebestemming en de langdurige procedures voor een verblijfsvergunning voor studenten. Anders dan in Nederland spelen bij hen niet, althans niet in dezelfde mate, de uitdagingen die worden veroorzaakt door het groeiend aantal internationale studenten. In Nederland gaat de overheid op verzoek van de sector de

internationalisering indammen met een pakket wettelijke maatregelen. Stuk voor stuk maatregelen om de instroom van internationale studenten (met name van buiten Europa) te reguleren en af te remmen. Echter, van de internationale studenten aan bacheloropleidingen komt ongeveer een vijfde van buiten Europa en bij masteropleidingen vormen zij ongeveer een derde van de internationale studenten. Wat is nu precies de doorslaggevende betekenis van het selecteren van deze relatief kleine groep studenten van buiten Europa, als het gaat om de kwaliteit van onderwijs?

Het begint bij de vraag waarom de sector de overheid oproept om in te grijpen. Want wat doen instellingen zelf aan het beperken van de instroom van internationale studenten en dan met name studenten van buiten Europa? De instellingen zetten actief in op de promotie van hun instelling en het werven van internationale studenten,<sup>10</sup> onder andere door het inzetten van het alumni-netwerk. Het EMN-onderzoek brengt dit helder in beeld. Maar ook worden door instellingen jaarlijks enkele honderden internationale studenten ingeschreven die nog niet toelaatbaar zijn, maar via een voorbereidend traject tot het gewenste instapniveau worden klaargestoomd.<sup>11</sup> Onduidelijk is waarom

10 Bron: zie voetnoot 6. Sommige instellingen besteden een budget van enkele tonnen om zich op internationale beurzen te profileren, er wordt aan online marketing gedaan, er wordt met 'agenten' gewerkt die een aanmeldingsvergoeding krijgen per geworven internationale student en de bij het onderzoek betrokken instellingen hebben twee tot vijftien fte aan medewerkers die zich bezighouden met de werving, communicatie en begeleiding van internationale studenten (zie p. 27 en 30).

11 Onderwijsinstellingen bieden soms zelf voorbereidende trajecten aan (contractonderwijs), maar besteden die werkzaamheden ook uit aan commerciële partijen, bijvoorbeeld OnCampus (<https://www.oncampus-global/europe/campuses/on-campus-amsterdam.htm>), dat diensten levert aan de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam, Navitas (<https://>

instellingen die – net als het IBO – aangeven dat de grens van de opnamecapaciteit is bereikt, wel studenten met deficiënties voorwaardelijk tot de bachelor toelaten. Bovendien heeft deze groep studenten ook een kamer nodig, terwijl ook het EMN-onderzoek het tekort aan studentenhuisvesting als uitdaging formuleerde. Conclusie is dat onderwijsinstellingen internationale studenten werven en vervolgens de meest aantrekkelijke studenten willen kunnen selecteren. Maar een te grote toename van internationale studenten kan tot problemen leiden op het gebied van begeleiding of huisvesting, hetgeen negatieve invloed heeft op hun welzijn en daarmee ook hun kans van slagen. Dat zou voor instellingen reden moeten zijn om de hoeveelheid van op te nemen internationale studenten te beperken. In plaats van bij de overheid te ijveren voor de invoering van selectie-instrumenten zouden instellingen zich moeten inspannen om in samenwerking met andere instellingen een oplossing te vinden voor een dreigend capaciteitsgebrek. Geen studenten weigeren, maar onderling verdelen. Ook het IBO wijst in het kader van de beheersbaarheid van de instroom van internationale studenten op de noodzaak tot meer samenwerking tussen instellingen. Daarbij zouden instellingen, in lijn met de verschillen binnen Nederland, moeten kiezen voor een regionale aanpak. Want wanneer instellingen zich met elkaar in een regio verbinden, zij elkaar niet als concurrenten zien maar samen optrekken, houdt het onderwijsveld zelf de regio en kan het voorkomen dat de wetgever de bewegingsruimte van instellingen – hoewel zij daartoe zelf hebben opgeroepen – reguleert.

[www.navitas.com/](http://www.navitas.com/)), dat diensten levert aan de Universiteit Twente en de Haagse Hogeschool en Study Group (<https://www.studygroup.com/>), dat diensten levert aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Universiteit Tilburg, de Hanzehogeschool en de Vrije Universiteit.

## Knelpunten bij centrale aanmeldprocedures in het funderend onderwijs

Judith Verbeek

*Sinds een aantal jaren hanteren bevoegde gezagsorganen in grote gemeenten gezamenlijke aanmeldprocedures. Dit is ingegeven door capaciteitsbeperkingen in de betreffende regio's. Er is in deze regio's vaak een aantal zeer populaire scholen die niet alle kinderen die daar onderwijs wensen te genieten kunnen toelaten, om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. De gezamenlijke aanmeldprocedure is een instrument om met deze capaciteitsbeperkingen om te gaan door een spreiding van kinderen over de beschikbare scholen.*

### 1. Inleiding

De spreiding van kinderen over beschikbare scholen in de gemeente kan tevens worden ingegeven vanuit een segregatievraag; dit komt bijvoorbeeld duidelijk in het systeem van Nijmegen terug. In andere regio's komt dit doel niet zo duidelijk naar voren; daar wordt vooral gesproken over spreiding wegens capaciteitsbeperkingen. De centrale aanmeldprocedures komen regelmatig onder de aandacht, mede door druk vanuit ouders, de gemeente en door het bijstellen van de procedure uit hoofde van goed bestuur. Elk voorjaar, wanneer het moment daar is dat leerlingen zich moeten aanmelden voor een school voor voortgezet onderwijs komt de discussie over de aanmeldprocedures en alle belangen die daarbij komen kijken weer op. Ook in het basisonderwijs speelt deze discussie jaarlijks en steeds vaker ook in het verband van de integrale kindcentra. Binnen welke kaders mogen gezamenlijke bevoegde gezagsorganen nu eigenlijk een centrale aan-

meldprocedure hanteren? Welke knelpunten worden op dit moment in de praktijk gevonden bij het inrichten van een aanmeldprocedure binnen deze kaders?

Zoals bekend mogen scholen – openbare zowel als bijzondere – een aanmeldbeleid hanteren.<sup>1</sup> De mogelijkheden met betrekking tot de eisen die in een dergelijk aanmeldbeleid vervat mogen zitten en de wijze waarop dit beleid kan worden vormgegeven worden begrensd door wet- en regelgeving en nader ingekaderd door jurisprudentie.

Voorop staat dat algemeen wordt aangenomen dat scholen bij de toelating een capaciteitsplafond mogen hanteren om de kwaliteit van het onderwijsaanbod te bewaken.<sup>2</sup> Ook wordt algemeen aangenomen dat een school voorrangregels mag hanteren om leerlingen te kunnen selecteren.

In deze bijdrage zal kort het wettelijk kader inzake aanmelding en toelating in het fundierend onderwijs worden weergegeven (par. 2). Vervolgens wordt de vormgeving van verschillende centrale aanmeldsystemen op hoofdlijnen geschetst (par. 3). Ter illustratie wordt het systeem zoals dat in Nijmegen in het primair onderwijs geldt beschreven en op punten geanalyseerd (par. 4). In verschillende regio's ondervinden de bevoegde gezagsorganen nog knelpunten bij het vormgeven van een voldoende op de praktijk aansluitend aanmeldbeleid dat voldoet aan alle wettelijke voorschriften. Deze knelpunten worden beschreven in paragraaf 5. Afgesloten wordt met een oproep aan alle betrokken partners om te blijven wer-

ken aan het optimaliseren – zowel in de zin van de afstemming op de praktijk als in de zin van het optimaliseren van de uitkomsten voor de betrokken leerlingen – van het centrale aanmeldbeleid (par. 6).

## 2. Normering

### *Sectorwet- en regelgeving*

Voordat kan worden gekeken naar de regels waaraan een centraal aanmeldsysteem dient te voldoen is het van belang kort in kaart te brengen welke regels er gelden voor reguliere aanmelding bij één school. De Wet op het primair onderwijs (WPO) stelt een beperkt aantal regels aan de aanmelding. De WPO stelt alleen dat een kind niet mag worden toegelaten voordat het 4 jaar is, met uitzondering van een aantal wendagen.<sup>3</sup> Aanmelding kan vanaf het moment dat het kind 3 jaar is.<sup>4</sup> Een aanmelding die eerder wordt gedaan, wordt gezien als vooraanmelding.<sup>5</sup> Deze vooraanmelding heeft geen juridische status en op een vooraanmelding kan geen beslissing over de toelating volgen.<sup>6</sup>

Op een aanmelding volgt een beslissing over de toelating, uiterlijk zes weken na de aanmelding.<sup>7</sup> Deze termijn kan eenmalig met vier weken worden verlengd.<sup>8</sup> Daarbij is in de WPO en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) geregeld dat de toelating niet afhankelijk mag worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouder.<sup>9</sup> In de WPO en WVO is voorts vastgelegd dat een kind zich altijd bij meer dan één school tegelijk moet kunnen aanmelden.<sup>10</sup> In het voortgezet onderwijs geldt daarnaast dat de beslissing over de toelating wordt gebaseerd op het schooladvies dat door het bevoegd gezag

1 Zie onder meer: P.W.A. Huisman, E.H.J.G. Brekelmans, J.P.L.C. Dijkgraaf, M. van Es, B.M. Pajmans, R. Sarneel & B. Vorstermans, *Basisboek onderwijsrecht. Een inleiding op de onderwijswet en regelgeving in primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017.

2 ARRvS 18 juni 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AH1258, AB 1987/50. Uit deze uitspraak blijkt dat het mogelijk is een aanmeldbeleid aan de opnamecapaciteit te relateren.

3 Art. 39 lid 1 en lid 3 WPO.

4 Art. 40 lid 2 WPO.

5 *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3, p. 15.

6 *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 7, p. 48-49.

7 Art. 40 lid 6 WPO en art. 27 lid 2e WVO.

8 Idem.

9 Art. 40 lid 1 WPO en art. 27 lid 2 WVO.

10 Art. 40 lid 2 WPO en art. 27 lid 2a WVO.

van de school voor primair onderwijs wordt opgesteld.<sup>11</sup>

Aanmeldbeleid mag nooit in strijd zijn met art. 1 van de Grondwet, art. 7 van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) en art. 5b van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

#### *Jurisprudentie en literatuur*

Beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, motivering, zorgvuldigheid en vertrouwen zijn van toepassing op de toelatingsbeslissing.<sup>12</sup> Deze beginselen normeren het aanmeldbeleid van openbare scholen langs de lijn van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, alsmede het aanmeldbeleid van de bijzondere scholen waar deze beginselen via de redelijkheid en billijkheid hun intrede doen als algemene beginselen van behoorlijke toelating.<sup>13</sup> Bijzondere scholen kunnen onder voorwaarden afwijken van het beginsel van non-discriminatie. Wanneer dit toegestaan is wordt genormeerd door het in de jurisprudentie ontwikkelde toetsingskader, inhoudende de volgende (vergelijkbare) beginselen: transparantie, gelijkheid en consistentie.<sup>14</sup>

#### *Onderscheid openbaar/bijzonder onderwijs*

Binnen bovengenoemde kaders hebben scholen veel ruimte om een aanmeldbeleid vorm te geven. Dat het bevoegd gezag van bijzondere

scholen daarbij meer ruimte heeft dan het bevoegd gezag van openbare scholen is bekend. Openbare scholen kunnen het toelatingsbeleid invullen vanuit de aan hen toekomende pedagogische autonomie, zoals die is afgeleid van de vrijheid van inrichting. Bijzondere scholen kunnen in hun toelatingsbeleid verder gaan omdat zij daarin niet alleen eisen kunnen opnemen vanuit de vrijheid van inrichting maar ook vanuit de vrijheid van richting.<sup>15</sup> Een eerder gemaakte analyse liet zien dat de ruimte die bijzondere scholen hebben voortvloeiend uit de vrijheid van richting, door het centraliseren van het aanmeldbeleid steeds minder wordt ingevuld.<sup>16</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld in de praktijk in Amsterdam waar slechts een zeer kleine minderheid van de bijzondere scholen naast de eisen die door het centrale aanmeldsysteem worden gesteld, aanvullende eisen aan toelating verbindt. Daarbij komt dat in de centrale aanmeldsystemen doorgaans aan de keuze voor een bepaalde richting geen gewicht wordt toegekend. Daarom kan het voorkomen dat een plek op een katholieke school als deze wordt aangeboden aan een kind dat geen specifieke voorkeur voor die richting heeft maar de school wel heeft opgenomen op de voorkeurslijst omdat de school in de buurt is, ten koste gaat van een kind dat wel een specifieke voorkeur heeft voor deze richting. Vanuit het algemene uitgangspunt dat de keuzevrijheid niet een toelatingsrecht inhoudt en de (in)richtingsvrijheid van een school (daarmee) in principe boven de schoolkeuze van de ouders gaat is dit verenigbaar met de vrijheid van onderwijs.<sup>17</sup>

11 Art. 42 lid 2 WPO en art. 27 lid 1c WVO, art. 3 lid 2 Inrichtingsbesluit WVO.

12 C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 324.

13 Noorlander 2005, p. 324.

14 Zie bijvoorbeeld: Commissie gelijke behandeling 16 april 2007, oordeel 61; Commissie gelijke behandeling 7 januari 2011, oordeel 2. Hof Amsterdam 6 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6764; Hof Amsterdam 24 juli 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB0057 en Commissie gelijke behandeling 9 september 2008, oordeel 112.

15 Zie onder meer: Huisman e.a. 2014.

16 M.F. Nolen, J. Streefkerk & J.M.J. Verbeek, 'De betekenis van een gezamenlijk aanmeldingsbeleid voor het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs', in: M.T.A.B. Laemers (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel: Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017, p. 89-119.

17 ABRvS 18 juni 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AH1258, AB 1987/50. HR 22 januari 1988, ECLI:N-

Waar een tijd geleden nog discussie was over de vraag of de centrale aanmeldsystemen wel voldeden of zouden kunnen voldoen aan de bovenbeschreven eisen uit wet- en regelgeving en de beginselen uit de jurisprudentie is deze discussie thans niet meer in alle hevigheid aanwezig.<sup>18</sup> Wat wel speelt – en bijvoorbeeld in het kader van de samenwerking tussen opvang en onderwijs steeds meer speelt – is de vraag naar praktische implicaties van een centraal aanmeldsysteem, de vraag naar wijzen van herziening of optimalisatie van de uitkomsten en de vraag welke gevolgen toepassing van bepaalde voorrangsregels in de praktijk heeft.

### 3. Centrale systemen

Er zijn verschillende centrale systemen. Sommige centrale systemen zijn zo ingericht dat er een centraal aanmeldpunt is waar ouders hun kind kunnen aanmelden voor een school voor primair onderwijs of school voor voortgezet onderwijs. De aanmelding is centraal geregeld in een vast tijdvak en na het inventariseren van de aanmeldingen neemt het bevoegd gezag van een school een beslissing over de toelating van de kinderen die zijn aangemeld op deze school. In andere systemen is het zo geregeld dat ouders hun kinderen aanmelden bij de school van eerste voorkeur. Bij de aanmelding in het primair en voortgezet onderwijs kunnen meerdere voorkeuren voor scholen worden doorgegeven. In een aantal systemen wordt op basis van een algoritme gezocht naar een match tussen de voorkeur(en) van het kind en de scholen die plaatsruimte beschikbaar hebben. Bij het toekennen van een plaats wordt rekening gehouden met de geldende voorrangsregels. Niet alle systemen werken op basis van een algoritme, in bepaalde regio's wordt gewerkt met een handmatige loting.

L:HR:1988:AD0151 (*Maimonides*).

18 Zie als resultaat van die discussie: Staatssecretaris van OCW, brief aan bevoegde gezagsorganen, 20 december 2016, 1115253.

Een centraal systeem mag niet inhouden dat het voor ouders niet toegestaan is om hun kind bij meerdere scholen tegelijk aan te melden. Daarom wordt aangenomen dat elke voorkeur die wordt doorgegeven door een ouder bij de aanmelding op de school van eerste voorkeur, of bij een centraal aanmeldpunt wordt gezien als afzonderlijke aanmelding. Dit betekent dat op al die aanmeldingen een beslissing over de toelating dient te volgen.<sup>19</sup> Voor de bevoegde gezagsorganen aangesloten bij een centraal aanmeldsysteem zou het prettig zijn hiermee op een praktische wijze om te kunnen gaan, bijvoorbeeld door niet meerdere besluiten te verstrekken maar door in het beleid op te nemen dat een positieve toelatingsbeslissing van een school een negatieve toelatingsbeslissing van de andere scholen inhoudt.

Belangrijk om op te merken is dat toepassing van een centraal aanmeldbeleid nooit voor alle betrokkenen een volledig optimale uitkomst zal kennen. Een centraal aanmeldsysteem is een wijze om met de capaciteitsbeperkingen op populaire scholen om te gaan en neemt de capaciteitsvragen niet volledig weg. Voor het oplossen van het probleem wordt wel verwezen naar de noodzaak tot wijziging van de stichtingssystematiek. De huidige systematiek die wordt gehanteerd voor het stichten van nieuwe scholen zou de capaciteitsvragen van populaire scholen in stand houden. Indien er al genoeg scholen zijn, ongeacht of ouders een van die scholen voor hun kind zouden willen kiezen, kan er door de huidige stichtingssystematiek niet makkelijk een nieuwe school worden gesticht aansluitend bij de behoefte van ouders.

#### *Correctiemechanismen*

In elk centraal aanmeldsysteem is – in beginsel – een correctiemechanisme opgenomen. In geval van procedures op basis van een algoritme is dit correctiemechanisme – deels – in het

19 Staatssecretaris van OCW, brief aan bevoegde gezagsorganen, 20 december 2016, 1115253.



algoritme opgenomen. Op basis van een proefloting is het bijvoorbeeld mogelijk om te zien welke scholen door een kleine vergroting van de capaciteit, uiteraard binnen vooraf afgesproken en gecommuniceerde marges en de uitgangscapaciteit als maximum, kunnen bijdragen aan een optimalisatie van de uitslag van de loting. Dit deel van het correctiemechanisme vindt plaats voor de definitieve loting en kan bijvoorbeeld worden toegepast op het moment dat duidelijk is dat een afgegeven plaatsingsgarantie zonder deze bijstelling niet kan worden verwezenlijkt.

Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid tot het indienen van een klacht naar aanleiding van de uitkomst van de loting. In beginsel zijn ouders en leerlingen daarvoor aangewezen op de hardheidsclausule. In een aantal regio's kunnen kinderen die niet tevreden zijn over een plek die hen is toegewezen een klacht indienen bij de school van eerste voorkeur. Een aantal gemeenten heeft wel eens gewerkt of werkt wel eens met een centraal klachtenbureau. De keuze om een centraal klachtenbureau al dan niet te faciliteren is afhankelijk van meerdere bestuurlijke overwegingen. Daarbij spelen onder meer de bestuurlijke autonomie van de betrokken bevoegde gezagsorganen, de schaalgrootte van de betreffende regio en de mate van permanente foutencorrectie van het gehanteerde systeem een rol. De bevoegde gezagsorganen in Nijmegen werken al jaren met een Heroverwegingscommissie (zie hierna). Deze Heroverwegingscommissie geeft in individuele gevallen adviezen aan bevoegde gezagsorganen om kinderen – ondanks de uitslag van het centrale systeem – toch toe te laten op een school van hogere voorkeur. Per jaar worden er zeven tot twintig casus aan de Heroverwegingscommissie voorgelegd; de adviezen worden niet gepubliceerd, maar een aantal richtinggevende adviezen wordt samengevat op de site van schoolwijzer Nijmegen weergegeven.<sup>20</sup> Eerder

heeft de Heroverwegingscommissie verzoeken toegekend op basis van onder meer de volgende gronden: gewekt vertrouwen op een plaats op de voorkeurschool, persoonlijke omstandigheden door fysieke handicap en schoolkeuze gebaseerd op levensbeschouwing. In grotere regio's is voorstelbaar dat minder snel in een centrale facilitering van klachtenprocedures zal worden voorzien.

#### 4. Praktijkvoorbeeld

Het Nijmeegse aanmeldbeleid functioneert al sinds 2009.<sup>21</sup> De toenmalige staatssecretaris heeft zich in 2009 uitgelaten over het Nijmeegse systeem en stelde dat dit systeem niet in strijd was met de schoolkeuzevrijheid omdat ouders meerdere voorkeurscholen door kunnen geven, kunnen melden dat een keuze voor bijzonder onderwijs een belangrijke rol speelt en dat zij een verzoek tot herooverweging van de uitkomst kunnen doen.<sup>22</sup>

Nijmegen kent in het primair onderwijs een systeem van centrale aanmelding via de schoolwijzer van Nijmegen. De schoolwijzer geeft aan dat ouders hun kind kunnen aanmelden voor een school voor primair onderwijs vanaf het moment dat het kind 2 jaar en 9 maanden is.<sup>23</sup> Op het aanmeldformulier dat zij via één centraal loket, schoolwijzer Nijmegen, invullen kunnen de ouders zes voorkeurscholen opgeven.

Na Nijmegen zijn bevoegde gezagsorganen in een aantal grote gemeenten gevolgd, onder meer: Utrecht, Rotterdam, Haarlem, Amsterdam en Den Haag. Niet in alle regio's met een centraal aanmeldsysteem wordt één centraal aanmeldpunt ingericht. Andere systemen han-

Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen, september 2019.

21 Alle informatie die volgt over het Nijmeegse systeem is afgeleid van de site [schoolwijzernijmegen.nl](http://schoolwijzernijmegen.nl) dan wel de sites van scholen voor primair onderwijs in Nijmegen, tenzij anders aangegeven.

22 Aanhangsel *Handelingen II* 2008/09, 1712 en 1713.

23 Zie voor een nadere analyse paragraaf 5.

20 G. Walraven, P. Lucassen, J. Onstenk & J. Peters, *Quick scan toelatingsbeleid funderend onderwijs*, Amsterdam:



teren de aanmelding bij de school van eerste voorkeur, waar direct de daarop volgende voorkeuren kunnen worden doorgegeven.

Per jaar zijn er in Nijmegen vijf plaatsingsrondes voor het primair onderwijs en wel in maart, mei, juni, september en november. De meest bepalende plaatsingsronde is die van maart. Voor de verschillende plaatsingsrondes is niet van tevoren een maximale capaciteit vastgesteld. Het kan dus zijn dat in maart alle plekken voor het daarop volgende schooljaar vergeven zijn. Na de ronde van november wordt aan leerlingen die worden aangemeld voor het lopende schooljaar handmatig een open plaats toegewezen, uiteraard alleen in het geval dat er dan nog plaatsen beschikbaar zijn. Een dergelijke handmatige plaatsing maakt in meer of mindere mate ook onderdeel uit van procedures in andere gemeenten. Ook als een algoritme wordt gehanteerd vindt vaak nog een handmatige ronde plaats: zij het voor plaatsing van zorgleerlingen dan wel in het kader van een toegekende plaatsingsgarantie.

Kinderen die zich in Nijmegen aanmelden voor het primair onderwijs in de ronde in maart en een broertje/zusje op een school van voorkeur hebben wordt een plaatsingsgarantie voor die school toegekend. Voorts worden de volgende voorrangsregels gehanteerd: voorrang indien er al een broertje/zusje naar die school gaat (in de andere rondes), voorrang buurtschool (vier door de schoolwijzer bepaalde scholen) en voorrang voor kinderen die een positieve bijdrage leveren aan de verhouding 30% kansarme – 70% kansrijke leerlingen (dit geldt niet voor de stadsscholen). Eventueel resterende plaatsen worden verdeeld onder de overige aanmeldingen van de kinderen uit Nijmegen. Kinderen van buiten Nijmegen komen pas aan de beurt als alle kinderen uit Nijmegen een plek hebben gekregen. Voor de stadsscholen geldt dat kinderen die al een broertje of zusje op de voorkeursschool hebben voorrang hebben op andere kinderen en dat kinderen die in de gemeente Nijmegen wonen voorrang hebben

op kinderen die buiten de gemeente wonen. Voor de kinderen die buiten de gemeente Nijmegen wonen geldt dat kinderen die dichterbij de gekozen stadsschool wonen voorrang krijgen op kinderen die verder weg wonen. Eventueel resterende plaatsen worden verdeeld onder de overige aanmeldingen van kinderen uit Nijmegen die nog geen plaatsingsadvies hebben ontvangen.

Opvallend is het voorrangscriterium inzake de verhouding tussen kansarme en kansrijke leerlingen, gebaseerd op de gewichtenregeling. Niet in alle systemen komt dusdanig naar voren dat het aanmeldbeleid (mede) wordt gebruikt als instrument om segregatie tegen te gaan. In de overige grote gemeenten ligt de nadruk veeleer op een goede verdeling over de scholen in de stad wegens capaciteitsbeperkingen op categorale gymnasia en (andere) populaire scholen. Het tegengaan van de segregatie in het onderwijs staat (nog steeds) hoog op de agenda van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In september 2019 is een rapport uitgekomen inzake een onderzoek op verzoek van het ministerie waarin de vraag centraal staat welke rol de centrale aanmeldprocedures vervullen in het voorkomen van segregatie in het onderwijs. Opvallend is dat het systeem van Nijmegen de enige van de onderzochte aanmeldprocedures is waarin een apart criterium wordt gebruikt dat sec stuurt op segregatie.<sup>24</sup> Uit het onderzoek volgt dat in de praktijk echter niet aan de voorrangsregel verhouding ‘kansarme/kansrijke leerlingen’ wordt toegekomen omdat de twee hiërarchisch hogere voorkeursregels, namelijk ‘broertjes/zusjes’ en buurtscholen, bepalend zijn voor de plaatsing van alle aangemelde kinderen. Een van de verplichtingen van gemeenten, bevoegde gezagsorganen en de kinderopvang is in overleg treden

24 Voorrang op postcode wordt ook gezien als middel om dat doel te bereiken, maar dat is (uiteraard) een minder gericht middel en kan zelfs een tegengesteld effect hebben (zie hierna).

over 'het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen'.<sup>25</sup> Een aantal wettelijke voorschriften, waaronder deze verplichting, brengt vraagstukken en knelpunten met zich mee. In de praktijk veel voorkomende knelpunten zullen in het navolgende worden uiteengezet.<sup>26</sup>

## 5. Vraagstukken en knelpunten

### *Aanmeldperiodes in het primair onderwijs*

In het primair onderwijs biedt art. 39 lid 2 WPO de mogelijkheid verschillende instroommomenten te hanteren, ten minste één instroommoment per maand. In de praktijk willen bevoegde gezagsorganen echter minder instroommomenten en één (vroeg)tijdig aanmeldmoment, dit laatste zodat zij de totale instroom in een bepaald schooljaar eerder en beter kunnen inschatten. Deze inschatting geeft hen de mogelijkheid een (meer) realistische begroting en formatie op te stellen. Berekend vanuit de systematiek dat de maximale beslissingstermijn na een aanmelding zes weken is (met de mogelijkheid dit eenmalig met vier weken te verlengen),<sup>27</sup> zou het minimum aantal aanmeldcohorten (van tien weken) per jaar vijf dienen te zijn. Voor de bevoegde gezagsorganen heeft dit tot gevolg dat niet tijdig (genoeg) voor de start van een bepaald schooljaar inzicht in leerlinginstromen is. Dit inzicht kan op dit moment slechts een aantal maanden voor de start van een schooljaar worden geboden (zie ook hierna).

<sup>25</sup> Art. 167a lid 1 WPO.

<sup>26</sup> Uiteraard is sprake van een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting.

<sup>27</sup> Art. 40 lid 2 WPO. Dit is tevens de maximale beslissingstermijn, art. 40 lid 6 WPO.

De toelichting bij de WPO biedt voor het inzichtelijk maken van komende leerlingstromen de mogelijkheid om te werken met vooraanmeldingen.<sup>28</sup> Het lastige aan vooraanmeldingen is dat ouders deze, zodra het kind 3 jaar is geworden, dienen te bevestigen wil er een beslissing over de toelating kunnen volgen. Omdat er op de vooraanmeldingen nog geen toelatingsbeslissing kan worden genomen is ook niet duidelijk welke samenstelling de uiteindelijke groep van kinderen zal hebben die instroomt in groep 1. De samenstelling is wel van belang omdat deze ook de samenstelling van de latere groepen 2 en 3 (hoofdzakelijk) zal bepalen wegens verschillende doorstroommomenten. Om een meer realistische inschatting van deze doorstroom te maken willen bevoegde gezagsorganen graag zo vroeg mogelijk voor de start van het schooljaar weten hoeveel leerlingen zij kunnen verwelkomen en wanneer deze kinderen zullen instromen. Deze mogelijkheid wordt nu onder meer beperkt doordat aanmelden pas vanaf 3 jaar kan. Uiteraard zijn er ook gegronde redenen om de aanmeldleeftijd op 3 jaar vast te stellen en dit niet te vervroegen. Des te jonger een kind is des te moeilijker het is om bijvoorbeeld te beoordelen welk onderwijsconcept het beste bij het kind zou passen, dan wel welke ondersteuningsbehoeften er wellicht zijn.

Ten aanzien van het beoordelen van de ondersteuningsbehoefte van kinderen geldt tevens dat bevoegde gezagsorganen kinderen die (mogelijk) een ondersteuningsbehoefte hebben graag eerder (doen) onderzoeken op hun zorgvraag. Dit betekent niet per se voor de leeftijd van 3 jaar, maar wel voor het daadwerkelijke moment van aanmelding. Op dit moment kan het onderzoek naar de ondersteuningsbehoeften van kinderen namelijk pas starten na aanmelding op een school. (Vooral) in centrale systemen betekent dit een enorme belasting van het samenwerkingsverband gedurende de

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33106, nr. 3.

zes (tot tien) weken dat voor alle kinderen van een bepaalde regio een toelatingsbeslissing dient te worden genomen.

Er zijn verschillende systemen gangbaar om met aanmeld- en instroommomenten in het primair onderwijs om te gaan. Geen van deze systemen echter biedt een oplossing voor de onzekerheid inzake de leerlinginstromen zonder spaak te lopen met een voorschrift uit de wetgeving.

*1. Meerdere aanmeldmomenten/instroommomenten met een vaste capaciteit per moment*

Sommige bevoegde gezagsorganen hanteren meerdere aanmeld- en instroommomenten per jaar. In beginsel melden ouders hun kind aan binnen het eerste cohort waarin het 3 jaar is geworden, maar strikt genomen hebben zij de mogelijkheid om te kiezen in welk (later) cohort een kind wordt aangemeld. Scholen kunnen – afgeleid van de gespreide instroommomenten – een aantal plaatsen per cohort aanwijzen, welk aantal wordt gehanteerd in een eventuele loting. Dit betekent dat kinderen die eerder 4 jaar worden meer kans hebben om in een bepaald schooljaar in te stromen omdat zij de keuze hebben in welk cohort zij meedingen naar een plek op hun voorkeurschool, dan wel in meerdere cohorten zouden kunnen meedingen naar een plek. Scholen kunnen namelijk niet uitsluiten dat deze kinderen niet direct op de leeftijd van 3 jaar worden aangemeld. Een en ander brengt met zich mee dat kinderen die eerder in het jaar vier worden meer kans hebben op toelating op de school van voorkeur. Levert dit ongelijke behandeling op? De Raad van State heeft zich op 29 april 2008 uitgelaten over de vraag naar leeftijdsdiscriminatie, weliswaar in het kader van een iets andere casus. In de uitspraak stond namelijk de vraag centraal of het is toegestaan onderscheid te maken tussen kinderen binnen een bepaalde voorrangscategorie, op geboortedatum. Dit betekent dat een kind dat in een bepaalde maand eerder 4 jaar wordt dan een ander kind, voor-

rang krijgt op basis van geboortedatum.<sup>29</sup> Uit de uitspraak kan worden geconcludeerd dat het is toegestaan kinderen die eerder vier worden voorrang te verlenen boven andere kinderen uit dezelfde voorrangscategorie, wanneer sprake is van capaciteitsmaxima. Kinderen die eerder 4 jaar worden hadden in deze zaak derhalve meer kans op toelating. Het oordeel luidde dat deze regel niet strijdig is met het verbod op discriminatie omdat er geen sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Kinderen die eerder vier worden kunnen nu eenmaal op grond van art. 39 lid 1 WPO eerder worden toegelaten.<sup>30</sup>

In dit geval gaat het niet over onderscheid binnen één voorrangscategorie maar om de vraag of kinderen die eerder vier worden mogen kiezen in welk cohort zij zich aanmelden of dat zij de mogelijkheid hebben zich in meerdere cohorten aan te melden. Hier geldt (ook) dat dit mogelijk moet zijn; dit is immers inherent aan het in art. 39 WPO vastgelegde uitgangspunt dat kinderen vanaf 4 jaar kunnen worden toegelaten.

De kans op een (succesvolle) strategische keuze van ouders voor een bepaald cohort is minimaal. Ouders kunnen weliswaar weten (bijvoorbeeld op basis van historische gegevens) dat in een bepaalde aanmeldperiode meer kinderen zullen deelnemen (die al dan niet aanspraak maken op een voorrangregel) en op basis daarvan de overweging maken hun kind later aan te melden. De mogelijkheid de keuze echt strategisch te maken wordt echter beperkt doordat niet van tevoren duidelijk is – mede door toepassing van voorrangregels – in welke periode een kind daadwerkelijk meer kans heeft toegelaten te worden. Het aantal verwachte aanmeldingen en het aantal leerlingen dat aanspraak maakt op een voorrangregel verandert elk jaar en is voor ouders niet van tevoren inzichtelijk. Het aantal aanmeldingen per aanmeldperiode is pas bekend als deze aanmeld-

<sup>29</sup> ABRvS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0780.

<sup>30</sup> Idem.

periode dicht is en alle aanmeldingen zijn verwerkt. Tot het moment van de uitslag van de eventuele loting in de betreffende aanmeldperiode, wordt niet aan ouders gecommuniceerd hoeveel aanmeldingen er in die aanmeldperiode zijn gedaan. De wijze van communicatie naar ouders is dan ook zeer belangrijk in een centraal aanmeldsysteem. Dat betekent bijvoorbeeld dat tijdens een aanmeldperiode in het geheel geen tussenstanden over het verloop van de aanmeldingen worden gecommuniceerd. Daarnaast geldt dat in de systemen die werken met een algoritme, wat in het basisonderwijs overigens minder vaak voorkomt dan in het voortgezet onderwijs, strategisch kiezen veelal niet loont.

Het hanteren van vijf aanmeldcohorten is wettelijk gezien mogelijk, maar maakt dat de te verwachten instroom voor scholen (zoals hiervoor aangegeven) vaak (te) onvoorspelbaar is. Voor bevoegde gezagsorganen is niet tijdig (genoeg) voor de start van een schooljaar duidelijk hoeveel kinderen wanneer zullen gaan instromen. Wat daaraan tevens bijdraagt is dat een keuze voor deelname aan een bepaald cohort van aanmelding niet automatisch gekoppeld is aan een standaard instroommoment. Het kan dus zijn dat een kind wordt aangemeld in het laatste cohort, maar wil instromen tijdens het eerste instroommoment van het schooljaar.

## *2. Meerdere aanmeld- en instroommomenten zonder vaste capaciteit per moment*

In Nijmegen wordt volgens een ander principe gewerkt. Zoals vermeld zijn er vijf plaatsingsrondes per jaar. Deze plaatsingsrondes hebben geen vooraf vastgestelde maximale capaciteit. Met als gevolg dat na de eerste ronde in maart alle plaatsen al vergeven kunnen zijn. De overige plaatsingsrondes gelden dan als zogenoemde restrondes: mochten er plekken vrijkomen dan kunnen kinderen naar die plekken meedingen in een van deze restrondes. Deze vormgeving zorgt ervoor dat scholen voorafgaand aan het schooljaar inzichtelijk kunnen

hebben hoeveel kinderen wanneer zullen instromen. Deze optie brengt echter het volgende knelpunt met zich mee. De belangrijkste plaatsingsronde is gepland in maart. Dit moment geldt als het belangrijkste aanmeldmoment voor alle kinderen die in het daaropvolgende schooljaar 4 jaar worden. Zowel kinderen die aan het begin van het schooljaar vier worden als kinderen die vlak voor de zomervakantie vier worden melden zich tegelijk aan. Dit heeft tot gevolg dat de jongste kinderen die worden aangemeld pas 2 jaar en 9 maanden zijn. Voor een groep kinderen betekent dit dus dat er een toelatingsbeslissing wordt genomen op een vooraanmelding. Dit is niet in overeenstemming met het huidige juridisch kader.

### *Vorrang kinderopvang*

Bij toepassing van een regel die bepaalt dat kinderen voorrang krijgen op een school indien die kinderen opvang hebben genoten bij een aangesloten kinderopvangorganisatie, dient altijd rekening te worden gehouden met het verbod in de onderwijswetgeving om het onderwijs afhankelijk te maken van een geldelijke bijdrage van ouders.

Indien het antwoord op de vraag of en naar welke opvang een kind is geweest bepalend is om toegelaten te worden tot (al het onderwijs van) de school van keuze komt dit verbod in zicht.

Ter vergelijking mag een school bijvoorbeeld niet als toelatingseis stellen dat een ouder lid is van een oudervereniging waarvoor contributie vereist is; dit stelt immers de toelating indirect afhankelijk van een geldelijke bijdrage.<sup>31</sup> Zolang het 'slechts' om een voorrangsregel gaat voor kinderen van een gelieerde kinderopvangorganisatie en het slechts een van de vele voorrangsregels is die wordt toegepast door de betreffende school is strikt genomen geen sprake van een toelatingseis. Daarbij komt dat er vaak een hiërarchie is aangebracht in de voorrangsregels en deze voorrangsregel regelmatig niet de

<sup>31</sup> Noorlander 2005, p. 310.

meest zwaarwegende voorrangsregel is. Het feit dat kinderen die een bepaalde kinderopvang hebben bezocht een 'grotere kans' hebben op toelating (met voorrang) betekent strikt genomen dat toegang tot het onderwijs dus niet 'afhankelijk' is gesteld van deze geldelijke bijdrage.

Het wordt moeilijker op het moment dat deze voorrangsregel in de praktijk niet meer uitpakt als voorrangsregel, maar als garantie op een plek op de school van voorkeur. In het land worden steeds meer integrale kindcentra gevormd op basis van samenwerking tussen scholen voor primair onderwijs en kinderopvangorganisaties. Deze integrale kindcentra bieden een doorlopende leerlijn voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Dit betekent dat kinderen die naar de kinderopvang behorend tot het integrale kindcentrum gaan, voorrang hebben bij de toelating tot de bij het integrale kindcentrum behorende school voor primair onderwijs. Deze doorlopende leerlijn kan gezien worden als het pedagogisch concept van het integrale kindcentrum. Voorts wordt bij ouders die hun kind aanmelden voor de kinderopvang van een integraal kindcentrum de verwachting gewekt dat hun kind kan doorstromen naar het aan de kinderopvang verbonden primair onderwijs. Op dit moment dienen integrale kindcentra bij de aanmelding voor de kinderopvang aan te geven dat een formele aanmelding voor het primair onderwijs pas kan op het moment dat een kind 3 jaar is. Dit is voor ouders moeilijk te begrijpen en geeft ouders niet direct de garantie dat hun kind binnen hetzelfde integrale kindcentrum kan doorstromen in het primair onderwijs. Om het concept van het integrale aanbod waar te kunnen maken wensen veel integrale kindcentra evengoed een garantie (of een voorrangsregel die in de praktijk uitpakt als garantie) te verstrekken dat deze kinderen op hetzelfde integrale kindcentrum naar school kunnen. Dit levert praktijkvragen op. Op het moment dat duidelijk is dat de voorrangsregel uitpakt als plaatsingsgarantie voor de kinderen van de kinderopvang en dit jaar in jaar uit bete-

kent dat er geen instroom in groep 1 mogelijk is van kinderen die niet op het integrale kindcentrum naar de kinderopvang zijn geweest, komt de voorrangsregel meer in de buurt van een toelatingseis. Op die wijze wordt in de praktijk toelating tot het volgen van onderwijs aan die school (indirect) afhankelijk gesteld van een geldelijke bijdrage. In een eerste onderzoek naar integrale kindcentra is wel opgemerkt dat wanneer kinderen een toelatingsrecht hebben tot de kinderopvang, inhoudende een bekostigde kinderopvang, niet tegen het verbod aan wordt gelopen de toegang tot onderwijs afhankelijk te stellen van een geldelijke bijdrage.<sup>32</sup> In die situatie komt overigens wel de vraag op of het wenselijk is dat kinderen (in de praktijk) enkel tot het onderwijs op de integrale kindcentra kunnen worden toegelaten indien zij kinderopvang hebben gevolgd. Een en ander zou kunnen leiden tot ongelijke behandeling als aangenomen kan worden dat slechts een bepaalde groep ouders gebruik wenst te maken van de kinderopvang. Dit kan de kansengelijkheid beïnvloeden. In Nijmegen is deze voorrangsregel dan ook tijdens de procedure voor schooljaar 2018/2019 afgeschaft.<sup>33</sup> Daarbij zou de leerplicht feitelijk worden vervroegd, terwijl de leerplicht pas geldt vanaf 5 jaar.<sup>34</sup> Indien de voorrangsregel niet kan worden gehanteerd is de vraag of de school wordt beperkt in zijn inrichtingsvrijheid van het onderwijs/de pedagogische autonomie (ouders kunnen dan niet

32 S. Laseur, J. Streefkerk & P.J.J. Zoontjens, 'Juridisch kader Kindcentra 2020', in: G. van Rozendaal & M. Vaes (red.), *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*, Regiegroep Kindcentra 2020, oktober 2015, p. 47-68.

33 De regel is afgeschaft omdat het de centrale aanmeldprocedure op één moment vroegtijdig zou verstoren. Aantekening daarbij is dat dit technisch gezien niet kan omdat ouders nog steeds pas hun kind vanaf 3 jaar kunnen aanmelden bij een school. Uiteraard kan het wel op voren beschreven wijze de kansengelijkheid beïnvloeden. Regio 024 nieuws, 'Derde voorrangsregel van schoolwijzer Nijmegen ingetrokken', regio024.nl.

34 Art. 3 lid 1 Leerplichtwet 1969.

meer van de doorlopende leerlijn uitgaan). Grotendeels bepalend voor het beantwoorden van die vraag is wat de reikwijdte van het begrip 'onderwijs' (en daarmee de reikwijdte van de vrijheid van inrichting van het onderwijs) is in het licht van de opkomst van de integrale kindcentra.

#### *Vorrang op basis van postcode*

Een gemeente mag voor het primair onderwijs haar grondgebied indelen in schoolwijken. Deze bevoegdheid komt blijkens art. 65 lid 1 WPO toe aan de gemeenteraad en uitsluitend in het belang van een doelmatige spreiding van leerlingen over de openbare scholen. In beginsel dienen kinderen in het primair onderwijs op basis van dat beleid naar school te gaan in de voor hen aangewezen schoolwijk, tenzij ouders aan het bevoegd gezag te kennen geven toelating tot een school in een andere schoolwijk te wensen.<sup>35</sup> In 1986 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitgelaten over de vraag of deze afwijkingsmogelijkheid nog aan voorwaarden kon worden verbonden. De Afdeling kwam tot de conclusie dat dit niet het geval is.

In het basis- en voortgezet onderwijs wordt regelmatig de voorrangsregel op postcode gehanteerd. Deze voorrangsregel is – in ieder geval voor het basisonderwijs – afgeleid van deze mogelijkheid van de gemeenteraad om de gemeente in schoolwijken in te delen. Het is de vraag of deze voorrangsregel hetzelfde doel nastreeft als wordt bedoeld met de spreiding van leerlingen in art. 65 lid 1 WPO. Zoals eerder aangehaald dienen bevoegde gezagsorganen op grond van art. 167a WPO met elkaar, de gemeente en kinderopvangvoorzieningen in gesprek te gaan teneinde onder meer segregatie te voorkomen. De vraag is welk effect het hanteren van deze voorrangsregels heeft op segregatie in het onderwijs. In Nijmegen zien we dat in dat kader niet alleen een voorrangsrecht op postcode wordt gehanteerd maar ook een voor-

rangsrecht inzake de bijdrage aan de verhouding kansrijke en kansarme leerlingen.

Een voorrangsregel op basis van postcode levert geen discriminerend onderscheid op een van de gronden op die genoemd worden in art. 1 van de Grondwet of art. 7 lid 1 onder c jo. art. 1 lid 1 onder b AWGB. Het toekennen van voorrang op basis van postcode kan wel leiden tot een indirect onderscheid op grond van afkomst, afhankelijk van de samenstelling van de wijken in een bepaalde regio. Het maken van een dergelijk onderscheid kan gerechtvaardigd zijn indien de eisen die worden gesteld passend en noodzakelijk zijn voor het te bereiken legitieme doel. Of er in een voorliggend geval sprake is van een (on)gerechtvaardigd onderscheid is aan de rechter/het College voor de Rechten van de Mens om te beoordelen.

Algemeen wordt aangenomen dat het hanteren van een voorrangsregel voor een bepaald postcodegebied minder ver gaat dan een verdeling in schoolwijken; het staat ouders immers vrij om hun kind aan te melden op elke school, alleen kan het zo zijn dat toelating niet (met voorrang) kan geschieden. Als een schoolwijkenbeleid toegestaan is, is ten minste verdedigbaar dat het hanteren van een (minder vergaande) voorrangsregel ook toegestaan is. De vraag is of deze voorrangsregel nog steeds legitiem is indien het in de praktijk zo uitpakt dat leerlingen die niet in de voorrangsgebieden rond een bepaalde school wonen, geen kans maken op toelating tot die school. In dat geval pakt de voorrangsregel in de praktijk niet uit als een mildere vorm van het indelen van de gemeente in schoolwijken, maar kan het zelfs – door de beperkte begrenzing van dit beleid – strikter uitpakken (zie hierna). Een relevante vraag daarbij is (ook) of het hanteren van deze voorrangsregel segregatie voorkomt of juist in de hand werkt. Het antwoord op die vraag verschilt per gemeente en hangt uiteraard af van de samenstelling van de betreffende buurten.

<sup>35</sup> Art. 65 lid 3 WPO.



Duidelijk is dat de toepassing van een schoolwijkenbeleid door een gemeente als een stelselmaatregel wordt begrensd door de keuzevrijheid van ouders. Dit is tot uiting gebracht in art. 65 lid 3 WPO met de wettelijke mogelijkheid om van deze schoolwijken af te wijken indien ouders aangeven dat zij toelating tot een school in een andere schoolwijk wensen. Toepassing van de voorrangsregel op postcode door zowel openbare als bijzondere scholen in het primair en voortgezet onderwijs kent geen analoge mogelijkheid om op basis van de keuzevrijheid van ouders *toelating* in een andere buurt te wensen.

In de rechtspraak wordt wel een situatie onderscheiden waarin het hanteren van een postcodebeleid niet is toegestaan. Dit is in beginsel niet toegestaan voor een openbare school indien die school een duidelijke regiofunctie vervult, doordat bijvoorbeeld in omliggende wijken geen onderwijs wordt aangeboden. De mogelijkheid tot het hanteren van een voorrangsregel op postcode wordt op basis van deze uitspraak begrensd door de garantiefunctie van het openbaar onderwijs en niet zozeer door de keuzevrijheid van ouders. Voor een bijzondere school geldt (vergelijkbaar met de garantiefunctie) dat het aanmeldbeleid wordt begrensd door het in de WPO en WVO opgenomen verbod kinderen te weigeren op grond van godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing indien binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen gelegenheid bestaat tot het volgen van openbaar onderwijs.<sup>36</sup> Dit onderscheid tussen de begrenzing van het schoolwijkenbeleid en de begrenzing van de toepassing

van een voorrangsregel op postcode is te verklaren vanuit het principe dat inrichtingsvrijheid in beginsel boven de keuzevrijheid van ouders gaat, maar wanneer het gaat om een stelselmaatregel van de gemeente komt – zo men wil – een groter gewicht toe aan de keuzevrijheid van de ouder.

Waar de voorrangsregel in theorie minder ver gaat dan het hanteren van een schoolwijkenbeleid door de gemeente zoals bedoeld in de WPO, kan het in de praktijk zo uitpakken dat deze verdergaand is dan het schoolwijkenbeleid. In de praktijk bestaat dus een reële kans op indirecte discriminatie. Alhoewel deze indirecte discriminatie wellicht te rechtvaardigen is, is de vraag wat toepassing van de voorrangsregel betekent voor de segregatie in het onderwijs. Zoontjens en Huisman noemen als een van de voornaamste instrumenten om segregatie tegen te gaan: *'Afspraken over minimale en maximale schoolgrootte en over voedingsgebieden, dat laatste door middel van bijvoorbeeld postcodebeleid'*.<sup>37</sup> Dit veronderstelt uiteraard wel een bepaalde samenstelling van een buurt. In grote steden waar de buurten veel minder 'gemengd' zijn, kan het voorkomen van segregatie juist een van de belangrijke argumenten zijn om de voorrangsregel op postcode niet te hanteren. Recent onderzoek naar de effecten van de centrale aanmeldsystemen op het voorkomen van segregatie laat zien dat het op dit moment nog niet mogelijk is conclusies te trekken over de effectiviteit van deze systemen en de voorrangsregel op postcode. Dit wordt onder meer veroorzaakt door andere ontwikkelingen in de onderzochte gemeenten die effecten (kunnen) hebben op de segregatie in het onderwijs.<sup>38</sup> Genoemde voorrangsregel

36 Art. 58 lid 1 WPO en art. 48 lid 1 WVO. Verdedigbaar is dat dit verbod niet alleen geldt voor het weigeren van kinderen op basis van godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing, maar – vanuit de gedachte dat kinderen in de buurt onderwijs dienen te kunnen volgen – ook voor andere redenen tot afwijzing indien er geen (openbaar) onderwijs in de buurt kan worden gevolgd. Dit vraagt strikt genomen echter om een ruimere toepassing van het genoemde verbod.

37 Ben Vermeulen & Paul Zoontjens, 'Toelatingsbeleid ter bestrijding van segregatie', in: P.J.J. Zoontjens & P.W.A. Huisman (red.), *Selectie bij de toegang tot het onderwijs. Een juridische studie over toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema en onderwijssector*, Deventer: Kluwer 2010, p. 212-243.

38 Walraven e.a. 2019.



kon (ook) niet tegen de in Nijmegen gehanteerde voorrangsregel op basis van de verhouding kansarme en kansrijke leerlingen worden afgezet wegens het feit dat aan die voorrangsregel in de praktijk nooit wordt toegekomen omdat de voorrangsregels voor broertjes en zusjes en op postcode bepalend zijn voor de plaatsing van de kinderen.<sup>39</sup>

## 6. Verbetering van het systeem

Ieder jaar proberen de bevoegde gezagsorganen die een gezamenlijk aanmeldbeleid zijn overeengekomen deze procedure te verbeteren zodat meer leerlingen op de eerste, of meer leerlingen op een zo hoog mogelijke voorkeur terecht komen. Dit wordt getracht door het afgeven van plaatsingsgaranties en het binnen de uitgangscapaciteit optimaliseren van de uitkomst van de loting dan wel door het nader optimaliseren van het toegepaste algoritme. Buiten de mogelijkheden om met de bestaande capaciteitsbeperkingen om te gaan kan het op 1 oktober 2019 door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' wellicht een deel van de capaciteitsvragen verhelpen. Mogelijk wordt de druk op de populaire scholen verlaagd indien er meer scholen zijn die aansluiten bij de voorkeuren van ouders. Er moet wel voor worden gewaakt dat de invloed van het aangenomen wetsvoorstel op deze problematiek overschat wordt. Alhoewel de prognosesystematiek voor het oprichten van een nieuwe school wordt aangepast geldt dit namelijk niet voor de stichtingsnormen. In de tussentijd is het van belang dat de betrokken partners zich blijven inspannen voor een steeds betere vormgeving van de aanmeldprocedure en het optimaliseren van de uitkomsten van het centrale aanmeldbeleid. De beschreven knelpunten kunnen niet allemaal door afspraken van de betrokken bevoegde gezagsorganen worden verholpen. Voor het verhelpen van een aantal knelpunten, opheldering over de instrumenten die nu door de

bevoegde gezagsorganen worden ingezet, of een eventuele uitbreiding van de capaciteit van de bestaande scholen is (in sommige gevallen) nadere facilitering van gemeenten, dan wel de wetgever vereist.

### Over de auteur

*Mr. J.M.J. Verbeek*

Als onderwijsjurist werkzaam bij Van Doorne in Amsterdam.

## JURISPRUDENTIE

De redactie heeft op de onderstaande rechterlijke uitspraak twee commentaren ontvangen. Hoewel er overlappingsen tussen een en ander zijn, acht de redactie de verschillen interessant genoeg om ze beide als annotatie onder deze uitspraak af te drukken.

*Marcel Dekker*

### **Kan het door het College voor Toetsen en Examens vastgestelde correctievoorschrift aan de bestuursrechter of aan de civiele rechter worden voorgelegd?**

*Een scholiere zakt voor het vwo-eindexamen. Het centraal eindexamen Frans speelt daarbij een grote rol, omdat het correctievoorschrift, dat wordt opgesteld door het College voor Toetsen en Examens, een fout bevat. Dat wordt later gecorrigeerd, maar daarbij wordt de normering ook strenger gemaakt. De leerlinge daagt het College voor Toetsen en Examens voor de burgerlijke rechter. Het gerechtshof oordeelt dat zij niet-ontvankelijk is, omdat er een rechtsgang bij de bestuursrechter zou hebben opengestaan. De Hoge Raad vernietigt dit arrest en geeft aan dat de zaak terecht aan de burgerlijke rechter was voorgelegd.*

<sup>39</sup> Idem.

**HOGE RAAD DER NEDERLANDEN****CIVIELE KAMER**

Nummer 18/01668

Datum 19 juli 2019

**ARREST**

In de zaak van

[de leerling],

wonende te [woonplaats],

EISERES tot cassatie,

hierna: de leerling,

advocaat: mr. H.J.W. Alt,

tegen

STAAT DER NEDERLANDEN (COLLEGE  
VOOR TOETSEN EN EXAMENS),

zetelende te Den Haag,

VERWEERDER in cassatie,

hierna: de Staat,

advocaat: mr. M.W. Scheltema.

**1. Procesverloop**

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

a. het vonnis in de zaak C/16/444457/KG ZA 17-597 van de voorzieningenrechter in de rechtbank Midden-Nederland van 28 augustus 2017;

b. de arresten in de zaak 200.224.325 van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 2 januari 2018 en 27 februari 2018.

De leerling heeft tegen het arrest van het hof van 27 februari 2018 beroep in cassatie ingesteld. De Staat heeft zich bij verweerschrift gerefereerd.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten en voor de leerling mede door mr. W.A. Jacobs.

De conclusie van de Advocaat-Generaal R.H. de Bock strekt tot vernietiging van het arrest en verwijzing.

**2. Uitgangspunten en feiten**

*2.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.*

i) De leerling heeft in het schooljaar 2016-2017 vwo-eindexamen gedaan aan een scholengemeenschap. Deze scholengemeenschap is een instelling van bijzonder onderwijs.

ii) Bij het centraal schriftelijk examen vwo Frans heeft de leerling op vraag 15 het antwoord 'en effet' gegeven. In het correctievoorschrift van het College voor Toetsen en Examens (hierna: CvTE) is het antwoord 'Il s'(agit)' als het enige goede antwoord aangemerkt. Het correctievoorschrift is een voorschrift waarvan niet mag worden afgeweken door de examinator bij het nakijken van het examen. De leerling heeft daarom geen punt voor vraag 15 gekregen. Na het examen ontving het CvTE reacties dat 'en effet' ook als juist antwoord moet worden aangemerkt. In het aanvullende correctievoorschrift dat na het examen is uitgegaan, is 'en effet' niet alsnog als juist antwoord opgenomen.

iii) Naar aanleiding van verschillende klachten over het eindexamen Frans heeft het CvTE besloten dat achteraf bezien ook het antwoord 'en effect' op vraag 15 goed had moeten worden gerekend. Vervolgens heeft het CvTE de zogenoemde normeringsterm (hierna: N-term) verhoogd van 0,4 naar 0,5. Bij brief van 13 juni 2017 heeft het CvTE de scholen de definitieve normen voor alle examenvakken havo en vwo toegezonden.

iv) Het examencijfer wordt op grond van de Regeling omzetting scores in cijfers centrale examens en rekentoets VO 2016 vastgesteld door de volgende formule toe te passen: cijfer =  $9 \times (\text{behaalde score} / \text{maximale score}) + \text{N-term}$ . Met toepassing van de aangepaste N-term heeft de leerling voor haar schriftelijk eindexamen Frans het cijfer 4,0 gekregen. Dit is als volgt berekend:  $9 \times (20/51) + 0,5 = 4,03$ .

v) Omdat haar schoolexamencijfer voor Frans 6,9 was, had de leerling een 5,45 gemiddeld. Afgerond leidde dit tot het eindcijfer 5. Dit

eindcijfer zorgde ervoor dat de leerling een onvoldoende te veel had op haar eindlijst, waardoor zij niet was geslaagd. Bij een 5,5 – dat wordt afgerond tot een 6 – als eindcijfer voor Frans zou zij wel zijn geslaagd.

2.2.1 De leerling heeft in deze procedure in kort geding gevorderd om de Staat (het CvTE) op te dragen om haar in de toestand te brengen waarin zij verkeerd zou hebben indien haar antwoord op vraag 15 van het vwo-examen Frans zou zijn goedgekeurd, door haar alsnog het scorepunt toe te kennen voor die vraag dan wel door de N-term te verhogen naar 0,6. Aan deze vordering heeft de leerling ten grondslag gelegd dat de Staat (het CvTE) onrechtmatig jegens haar heeft gehandeld, door de fout in het correctiemodel niet op juiste wijze te corrigeren. De leerling stelt dat zij vraag 15 in het examen Frans goed heeft beantwoord, zodat zij in totaal 21 vragen goed had, in plaats van 20. Het CvTE heeft dit niet in het (aanvullende) correctievoorschrift opgenomen, maar de N-term verhoogd met 0,1. Dit heeft niet hetzelfde effect op haar cijfer als de goedkeuring van het antwoord zou hebben gehad. In dat geval zou zij namelijk een 4,1 hebben gehad voor het examen, waarmee zij op haar eindlijst een 5,5 zou hebben gekregen, afgerond een 6.

2.2.2 De Staat heeft aangevoerd dat de onvolkomenheid van vraag 15 op een dermate laat moment is geconstateerd, dat een aanvulling op het correctievoorschrift niet meer mogelijk was. Daarom kon niet meer worden vastgesteld welke leerlingen ‘en effet’ als antwoord hadden gegeven; alle examens waren al nagekeken. Om die reden is een compensatie toegepast via de N-term. Omdat 67% van de leerlingen het antwoord had gegeven dat in het correctievoorschrift op vraag 15 stond, is de compensatie vastgesteld op  $9 \times 0,67 \times (1/51) = 0,118$  (afgerond 0,1). De N-term is daarom met 0,1 verhoogd van 0,4 naar 0,5. Het cijfer van de leerling was zonder compensatie  $9,0 \times (20/51) + 0,4 = 3,93$  en met compensatie  $9,0 \times (20/51) + 0,5 = 4,03$ . De stelling van de leerling dat zij beter af was geweest als het correctievoorschrift meteen

was aangepast, is volgens de Staat onjuist. In dat geval zou, anders dan waarvan de leerling uitgaat, de N-term geen 0,5 hebben bedragen, maar op een lager getal zijn uitgekomen.

2.2.3 De voorzieningenrechter heeft de vordering afgewezen op de grond dat de Staat niet onrechtmatig heeft gehandeld (rov. 4.7-4.19).

2.2.4 Het hof heeft het vonnis van de voorzieningenrechter vernietigd en de leerling in haar vordering niet-ontvankelijk verklaard.

2.2.5 Het hof heeft hiertoe als volgt overwogen. De vaststelling van het cijfer voor het centraal examen van een vak, de vaststelling van de uitslag van het eindexamen en het al dan niet uitreiken van een diploma zijn besluiten (zoals bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb) van de directeur van de school, ook al betreft het een school voor bijzonder onderwijs (rov. 3.11).

Aan deze besluiten liggen beoordelingsnormen en regels ten grondslag die op grond van de toepasselijke regelgeving door het CvTE tot stand gebracht en vastgesteld worden, in dit geval het Correctievoorschrift VWO Frans 2017, de Aanvulling correctievoorschrift VWO Frans 2017 en de Omzettingstabel Frans VWO 2017. Deze regelingen zijn algemeen verbindende voorschriften. (rov. 3.12)

De bezwaren van de leerling richten zich in het bijzonder tegen het feit dat het CvTE het antwoord “en effet” niet in de Aanvulling correctievoorschrift VWO Frans 2017 heeft opgenomen dan wel tegen de in de Omzettingstabel Frans VWO 2017 bepaalde N-norm. Tegen deze als algemeen verbindende voorschriften aan te merken besluiten staat niet afzonderlijk bezwaar en beroep open. De bestuursrechter heeft echter de mogelijkheid om algemeen verbindende voorschriften te toetsen aan regels van hogere orde en algemene rechtsbeginselen, indien deze algemeen verbindende voorschriften ten grondslag liggen aan een besluit waarvan bij hem beroep openstaat (de zogeheten exceptieve toetsing). Deze mogelijkheid brengt mee dat de belanghebbende in de bestuursrechtelijke rechtsgang voldoende rechtsbescherming geniet in een geval waarin het betrokken

voorschrift tot toepassing komt door een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is en de belanghebbende derhalve de werking van dat voorschrift uitsluitend ondervindt langs de weg van een daarop gebaseerd besluit (vgl. HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296). Dat is hier aan de orde. (rov. 3.13)

De leerling kon op grond van de Awb een bezwaarschrift tegen de besluiten van de directeur indienen en tegen de beslissing op dat bezwaar kon beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. In het kader van deze rechtsgang hadden de aan de besluiten van de directeur ten grondslag liggende voorschriften van het CvTE door de bestuursrechter kunnen worden getoetst. (rov. 3.14)

2.2.6 Hierna heeft het hof als volgt overwogen: '3.15 Dat volgens artikel 8:4 lid 3 aanhef en onder b Awb geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing, leidt niet tot een ander oordeel. Deze beperking heeft tot doel het oordeel waarop de beperking betrekking heeft over te laten aan personen en instanties die daartoe de vereiste deskundigheid hebben (AbRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795). Die beperking ziet dus, voor zover in deze zaak van belang, op de vakinhoudelijke beoordeling van vraag 15, het daarbij behorende correctievoorschrift en het door [de Leerling] gegeven antwoord. Daar gaat het in deze zaak evenwel niet om.

3.16 Tussen partijen is niet in geschil dat [de leerling] met haar antwoord "en effet" vraag 15 van het centraal examen VWO Frans juist heeft beantwoord en dat de beoordelingsnorm zoals vervat in het Correctievoorschrift VWO Frans 2017 en de Aanvulling correctievoorschrift VWO Frans 2017 in dat opzicht niet volledig was. De bezwaren richten zich niet tegen de (uiteindelijke) beoordeling van de beantwoording van die vraag, maar tegen de wijze waarop de onvolledi-

ge beoordelingsnorm (het correctievoorschrift) in de score en in de ten behoeve van de vaststelling van het cijfer toegepaste normering (N-term) is verwerkt. De beoordeling van een kennen of kunnen van [de leerling] is in deze zaak dan ook niet in geding. Ook gaat het geschil niet om de vaststelling van opgaven, de beoordelingsnorm (het correctievoorschrift) zelf of nadere regels voor de examinering voor toetsen. De besluiten van de directeur (...) betreffen gebonden beslissingen, waarin geen zelfstandig oordeel is vervat over het kennen of kunnen van [de leerling] (...). Die besluiten betreffen louter het resultaat van de omzetting van de beoordeling (de score die door de examinerator en de gecommiteerde is gegeven) in een cijfer en uiteindelijk in een uitslag. Ook de bestuursrechter behoeft dus niet aan een beoordeling van het kennen en kunnen van [de leerling] toe te komen en behoeft ook vraag 15 en de daarbij behorende beoordelingsnorm zelf niet te toetsen.

3.17 De beperking van artikel 8:4 lid 3 aanhef en onder b Awb staat in dit geval dan ook niet aan het doorlopen door [de leerling] van de bestuursrechtelijke rechtsgang in de weg. Ten overvloede overweegt het hof nog dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beperking van artikel 8:4 lid 3 aanhef en onder b Awb bovendien niet betekent dat in het geheel geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Het betekent slechts dat de omvang en aard van diens toetsing beperkt is tot de beoordeling of met betrekking tot de besluitvorming aan de formele voorschriften die krachtens wetgeving in formele zin zijn gesteld, is voldaan (zie onder andere AbRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795, AbRvS 12 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS2160 en AbRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9569). Dat geldt dus ook voor zover aan de vaststelling van de N-norm, zoals nog door de Staat is aangevoerd, mede een beoordeling van de vaardigheid van de totale groep kandidaten ten grondslag ligt. Eveneens ten overvloede overweegt het hof dat, indien (zoals tijdens de Staat is betoogd) het Correctievoorschrift VWO Frans 2017, de Aanvul-

*ling correctievoorschrift VWO Frans 2017 en de Omzettingstabel Frans VWO 2017 niet als algemeen verbindende voorschriften maar als (concretiserende) besluiten van algemene strekking zouden moeten worden aangemerkt, tegen deze besluiten zelf dan op grond van de Awb beroep kon worden ingesteld. Ten aanzien van de beperking van artikel 8:4 lid 3 aanhef en onder b Awb geldt voor deze besluiten dan hetzelfde als hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt. Ook in dat geval geldt dus dat [de leerling] de bestuursrechtelijke rechtsgang had kunnen volgen. (...)*

*3.18 Uit het voorgaande volgt dat voor [de leerling] een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter heeft opgeestaan, waarin de door haar gestelde onrechtmatigheid kon worden beoordeeld. Dit betekent dat [de leerling] niet in haar vordering in dit kort geding kan worden ontvangen. Aan een inhoudelijke beoordeling van de vordering komt het hof daarom niet toe. (...)*

### 3. Beoordeling van het middel

3.1.1 De onderdelen 2.1.4 en 2.1.5 keren zich tegen het oordeel van het hof in rov. 3.15-3.17 dat art. 8:4 lid 3, aanhef en onder b, Awb niet in de weg staat aan toetsing door de bestuursrechter van het door het CvTE vastgestelde (aanvullend) correctievoorschrift en de gehanteerde N-term. Volgens de onderdelen is dat wel het geval.

3.1.2 Op grond van art. 2 lid 2, aanhef en onder d en e, Wet CvTE is het CvTE onder meer belast met het bij regeling vaststellen van beoordelingsnormen en daarbij behorende scores voor de eindexamens van het voortgezet onderwijs en het geven van regels voor de omzetting van scores in cijfers. Op grond van deze bevoegdheid heeft het CvTE regelingen tot stand gebracht voor beoordelingsnormen en voor de omzetting van scores in cijfers. De vaststelling door het CvTE van het onderhavige correctievoorschrift en van de bij de omzetting van de score in een cijfer gehanteerde N-term – die is vervat in het Correctievoorschrift VWO Frans 2017, de Aanvulling correctievoorschrift VWO

Frans 2017 en de Omzettingstabel Frans VWO 2017 – berust op deze regelingen (zie de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 4.1-4.14).

3.1.3 Art. 8:4 lid 3, aanhef en onder b, Awb bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing. Uit de toelichting op het laatste deel van deze bepaling blijkt dat daarmee onder meer is beoogd beroep uit te sluiten van iedere regeling van beoordelingsnormen voor examens en toetsen, op de grond dat deze regelingen ten nauwste verbonden zijn met beoordeling van kennen en kunnen en het achteraf vrijwel ondoenlijk is om examens nog in het algemeen te herzien.

3.1.4 Zowel het door de leerling in dit geding bestreden correctievoorschrift, als de door haar bestreden N-term maakt deel uit van beoordelingsnormen als bedoeld in art. 8:4 lid 3, onder b, Awb. De leerling kan deze dus niet ter beoordeling aan de bestuursrechter voorleggen, ook niet langs de door het hof genoemde wegen van een rechtstreeks beroep tegen die besluiten en van exceptieve toetsing in het kader van een beroep tegen een besluit van de directeur van de school tot vaststelling van het cijfer voor het desbetreffende vak, tot vaststelling van de uitslag van het eindexamen of tot het al dan niet uitreiken van een diploma. De leerling heeft het geschil dan ook terecht voorgelegd aan de burgerlijke rechter.

3.1.5 De onderdelen zijn dus gegrond.

3.2 De overige klachten van het middel behoeven geen behandeling.

3.3 De Staat heeft de door de gegronde klachten bestreden beslissing van het hof niet uitgelokt of verdedigd. De kosten van het geding in cassatie worden daarom gereserveerd.



#### 4 Beslissing

De Hoge Raad:

- vernietigt het arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 27 februari 2018;
- verwijst het geding naar het gerechtshof 's-Hertogenbosch ter verdere behandeling en beslissing;
- reserveert de beslissing omtrent de kosten van het geding in cassatie tot de einduitspraak;
- begroot deze kosten tot op de uitspraak in cassatie aan de zijde van de leerling op € 508,19 aan verschotten en € 2.600 voor salaris, en aan de zijde van de Staat op € 865,34 aan verschotten en € 2.200 voor salaris.

#### Noot

1. De leerling, die de betreffende procedure is begonnen, had één onvoldoende te veel op haar eindlijst, waardoor zij niet geslaagd was. Het cijfer dat zij voor het eindexamen Frans had gekregen was echter dubieus, omdat er landelijk discussie was ontstaan over het correctiemodel. Wanneer het antwoord op één vraag van het eindexamen alsnog goed zou zijn, had ze een hoger cijfer moeten krijgen en zou ze alsnog geslaagd zijn, want het verschil was maar 0,1 punt.
2. De leerling besloot in deze situatie niet de school, maar het College voor Toetsen en Examen (verder: CvTE) te dagvaarden omdat het CvTE het correctiemodel heeft vastgesteld. De school heeft geen beleidsvrijheid ten opzichte van het correctiemodel. Bovendien had het CvTE, nadat het het correctiemodel had gecorrigeerd de zogenoemde N-term ook, op voor de leerling ongunstige wijze, aangepast. Door die aanpassing hielp het alsnog goed gerekende antwoord de leerling niet.
3. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland had de vordering, zoals neergelegd in de dagvaarding van de leerling, op inhoudelijke gronden afgewezen. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden was van mening dat er voor de leerling een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang had opengestaan. Het hof geeft

aan: 'uitgelegd zal worden hoe uit deze regelgeving en uit (het systeem) van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de leerling beroep had kunnen instellen bij de bestuursrechter.'

4. Het hof onderbouwt vervolgens met bijna vier pagina's tekst waarom de uitzondering van art. 8:4 lid 3 aanhef en onder b van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in dit geval geen beperking zou hebben opgeleverd om de zaak tegen het CvTE aan de bestuursrechter voor te leggen. De Hoge Raad maakt hier in drie korte paragrafen korte metten mee en geeft aan dat art. 8:4 lid 3 aanhef en onder b Awb betekent dat de leerling niet naar de bestuursrechter kon.

5. Ik mag als bekend veronderstellen dat het begrip 'besluit' in het bestuursrecht een cruciale plaats inneemt. Besluiten zijn de rechtshandelingen van de overheid. Aan besluiten worden dan ook veel eisen gesteld (hoofdstukken 3 en 4 van de Awb) en besluiten kunnen alleen worden aangevochten bij de bestuursrechter wanneer dat in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb is geregeld. De hoofdregel is dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter; art. 8:1 Awb.

6. Op die hoofdregel zijn echter een aantal uitzonderingen. Zie art. 8:3 tot en met 8:5 Awb. Een daarvan is art. 8:4 lid 3 aanhef en onder b Awb. Deze uitzondering luidt: 'Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing.'

7. De Hoge Raad geeft aan dat zowel het correctievoorschrift, als de bestreden N-term, zoals deze door het CvTE zijn vastgesteld, deel uitmaken van de beoordelingsnormen als bedoeld in art. 8:4 lid 3 onder b Awb. Het lijkt mij evident dat dit een juiste analyse is; deze regeling van het CvTE bepaalt hoe het examen getoetst wordt en welke beoordeling daar dan uit voortvloeit. Dit maakt dus deel uit van de beoordelingsnormen. De redenering van het

hof is slechts gebaseerd op het eerste gedeelte van art. 8:4 lid 3 onder b Awb; 'de beoordeling van kennen of kunnen van een leerling'. Het tweede gedeelte geeft echter duidelijk: 'dan wel inhoudende de beoordelingsnormen'.

8. Deze uitzondering was al in de voorganger van de Awb, de wet Arob, opgenomen. Destijds – 1975! – werd deze uitzondering opgenomen in de wet Arob omdat het duidelijk zou zijn dat beslissingen inhoudende een examenuitslag of een uitslag op elke andere wijze van toetsen van het kennen en kunnen van de leerling zich niet lenen voor beoordeling door de administratieve rechter. De beperking heeft dus tot doel het oordeel over kennen en kunnen over te laten aan personen en instanties die daartoe over de vereiste deskundigheid beschikken, aldus de Raad van State in 2002. Bovendien is er de mogelijkheid om zich tot de burgerlijke rechter te wenden.

9. Dat laatste was ook de opvatting van de leerling. Zij meende dat haar onrecht was aangedaan door het CvTE en wilde dat aan de burgerlijke rechter voorleggen. Het was inmiddels ook wel duidelijk dat de beoordelingsnorm, zoals vastgesteld door het CvTE, onjuist was. Indien dat omschreven wordt als een onrechtmatige daad, dient de burgerlijke rechter zich hierover uit te spreken. De leerling had dus de juiste weg gekozen. Het is alleen wel jammer dat deze weg niet bepaald laagdrempelig is. Het kort geding is in augustus 2017 gestart. Nu, september 2019, moet het Gerechtshof 's-Hertogenbosch dus nog met een inhoudelijke beslissing gaan komen. De leerling is waarschijnlijk allang niet meer geïnteresseerd in het eindexa-

men Frans. Het onderwijsrecht is echter een duidelijke uitspraak van de Hoge Raad rijker.

*Mark van den Hove<sup>1</sup>*

### **Besluitbegrip in het bijzonder voortgezet onderwijs**

*Scholiere vordert aanpassing van de beoordelingsnormen voor het eindexamen Frans 2017, omdat het CvTE ten onrechte het antwoord 'en effet' niet in het correctievoorschrift heeft opgenomen. Het CvTE heeft achteraf toegegeven dat 'en effet' toch als goed antwoord in het correctievoorschrift had moeten worden opgenomen. Het CvTE wijzigt de zogenoemde N-Term. Hiermee slaagt de scholiere nog steeds niet en legt het geschil aan de voorzieningenrechter voor. Uiteindelijk buigt de Hoge Raad zich over de vraag bij welke rechter de scholiere haar rechtsbescherming moet zoeken. Hierbij speelt de toepassing van het besluitbegrip in het bijzonder onderwijs een prominente rol.*

### **Noot**

1. Een eindexamenkandidaat is het niet eens met de wijze waarop haar eindexamen Frans, meer specifiek vraag 15, is beoordeeld. Zij meent dat ook het door haar gegeven antwoord juist is. Direct nadat het correctievoorschrift door het College voor Toetsen en Examens (CvTE) bekend wordt gemaakt is er commentaar bij vraag 15. Het CvTE publiceert nog een aanvullend correctievoorschrift, maar wijzigt daarbij niet het antwoord dat als juist mag worden gerekend bij vraag 15. Later onderkent het CvTE toch dat het door de eindexamenkandidaat gegeven antwoord juist was. Omdat alle examens al waren nagekeken wordt de N-term (een correctiefactor) aangepast. Dit mag de eindexamenkandidate in kwestie echter niet – in voldoende mate – baten, op 0,05 gemiddeld mist zij haar diploma. Ze laat het er niet bij zitten en begint een procedure tegen het CvTE

<sup>1</sup> De auteur schrijft deze noot op persoonlijke titel.



met als inzet een wijziging van het correctievoorschrift (of de N-term) teneinde te bewerkstelligen dat zij alsnog is geslaagd.

2. De voorzieningenrechter bij de Rechtbank Midden-Nederland wijst de vordering op inhoudelijke gronden af. Kort gezegd, omdat achteraf niet meer is vast te stellen of een eerdere wijziging door het CvTE had geresulteerd in een zodanige aanpassing dat de eindexamenkandidate in kwestie toch zou zijn geslaagd.

3. De eindexamenkandidate laat het hier eveneens niet bij zitten en stelt hoger beroep in bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Daar wordt het echt interessant, omdat het hof aan partijen de vraag voorlegt of de eindexamenkandidate wel kan worden ontvangen in het geding bij de civiele rechter, omdat er een met voldoende waarborgen omklede administratiefrechtelijke rechtsgang openstond. Het hof komt bij arrest tot die conclusie, omdat de vaststelling van de score (door de examiner/docent), de vaststelling van het cijfer (door de directeur) en de beslissing of de eindexamenkandidate is geslaagd (door de directeur en de secretaris) besluiten zijn in de zin van de Awb. Dit oordeel wordt door de Hoge Raad in stand gelaten. Bij dit onderdeel zal in deze annotatie worden stilgestaan.

4. In cassatie is door de eindexamenkandidate bestreden dat de vaststelling van de score en het cijfer besluiten zijn in de zin van de Awb, wegens het ontbreken van extern rechtsgevolg. De advocaat-generaal gaat in zijn conclusie uitgebreid in op de vraag of sprake is van een besluit (punt 4:27 tot en met 4:37). De advocaat-generaal gaat in op de vereisten om te kunnen spreken van een besluit. Er moet sprake zijn van een extern rechtsgevolg en van uitoefening van een taak van openbaar gezag. In de memorie van toelichting bij de Aanpassing onderwijs-wetgeving aan de derde tranche Awb merkt de regering op dat beslissingen om al dan niet een getuigschrift af te geven besluiten zijn in de zin van de Awb. Evenwel dienen ook beoordelingsbeslissingen die materieel gelijk te stellen zijn aan de beslissing om al dan niet een getuig-

schrift af te geven als besluit te worden gekwalificeerd (*Kamerstukken II* 1999-2000, 27265, nr. 3, p. 4 (MvT)).

5. Het oordeel van het hof en de Hoge Raad is grotendeels in lijn met het betoog van Noorlander uit 2007 (C.W. Noorlander, 'Rechtsbescherming tegen beoordelingsbeslissingen in het onderwijs. Over de problematiek van het besluitbegrip in het onderwijsrecht', «JBplus» 2007). Echter de advocaat-generaal (in zijn conclusie) en het hof (in zijn arrest) miskennen de strekking van het artikel van Noorlander. Noorlander maakt in zijn artikel een wezenlijk onderscheid tussen aan de ene kant het *openbaar* en aan de andere kant het *bijzonder* onderwijs. Een wezenlijk onderscheid dat ook implicaties heeft voor de kwalificatie van de beslissingen van de examiner en directeur. De advocaat-generaal verwijst voor de onderbouwing van zijn stelling dat sprake is van een besluit echter naar het hoofdstuk dat gaat over het *openbaar* onderwijs, terwijl in casu sprake is van een *bijzondere* instelling voor voortgezet onderwijs.

6. Noorlander concludeert dat beoordelingsbeslissingen in het *bijzonder* voortgezet onderwijs geen besluiten zijn in de zin van de Awb. (C.W. Noorlander, *a.w.*, p. 46-51). Hierbij verwijst Noorlander terecht naar het preadvies van Vermeulen en Zoontjens voor de Vereniging Administratief Recht (Vermeulen & Zoontjens 2000, p. 117, p. 164-167). Ook volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is een beoordelingsbeslissing in het *bijzonder* hoger onderwijs geen besluit in de zin van de Awb (ook niet als het de eindschrijving betreft). (ABRvS 19 juli 2006, AB 2007/41, m.nt. BPV.) De Afdeling concludeert dat de cijfervaststelling geen handeling is waaruit openbaar gezag blijkt. Om die reden is er geen sprake van een besluit in de zin van de Awb.

7. Het hof verwijst expliciet naar de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling, maar dan ter onderbouwing van de stelling dat beoordelingsbeslissingen in het *bijzonder* onderwijs besluiten zijn in de zin van de Awb. Hiermee

miskent het hof de strekking van de uitspraak van de Afdeling. De Hoge Raad had in dit geval – al is het maar vanwege de openbare orde – het oordeel van het hof op dit punt moeten vernietigen.

8. Ook in de recentere literatuur wordt geconcludeerd dat beoordelingsbeslissingen in het *bijzonder* onderwijs geen besluiten zijn in de zin van de Awb (*Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering*, Preadvies NVOR (Deel 38), Den Haag 2018, p. 68 en P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht: Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom Uitgevers 2019, p. 447). Naar deze recente literatuur wordt in zijn geheel niet verwezen in het onderhavige arrest.

9. Doordat de Hoge Raad in rechtsoverweging 3.1.4 niet expliciet tot de conclusie komt dat geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb, laat hij een rechtspraktijk in stand waarbij twijfel blijft bestaan over deze vraag. Dit getuige ook de recente uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 9 september 2019 (ECLI:N-L:RBDHA:2019:9429), terwijl in de wetenschap sprake is van een consensus. Materieel zijn de praktische gevolgen echter beperkt, omdat de Hoge Raad concludeert dat de correctievoorschriften vanwege art. 8:4 derde lid onder b Awb niet bij de bestuursrechter ter discussie kunnen worden gesteld, ook niet bij wijze van exceptie. De burgerlijke rechter is dus aan zet. Ik ben van mening dat de Hoge Raad de onjuiste toepassing van het besluitbegrip (een kernbegrip in het bestuursrecht) door het hof expliciet had moet vernietigen in het belang van de rechtspraktijk. Vanuit een meer dogmatisch perspectief is het dus wel 'erg'. In het toch al pluriforme palet aan rechtsbescherming in het onderwijs had een expliciete overweging omtrent de toepassing van het besluitbegrip door de Hoge Raad enige helderheid kunnen scheppen; de kans daarvoor wordt helaas niet aangegrepen.

#### Over de auteur

Mr. M.S.P. van den Hove  
Jurist bij Avans Hogeschool.

### STAND VAN WETGEVING

#### *Trudy Spaans*

#### Wetsvoorstellen

**Wijziging in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs), Kamerstukken II 2018/19, 35102)**

Eind 2018 is het Wetvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs ingediend. De belangrijkste wijzigingen betreffen het actualiseren van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs, het verminderen van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs (stofkamoperatie) en het invoegen van enkele wettelijke grondslagen op basis waarvan de inspectie haar toezichthoudende taken goed kan blijven uitoefenen. De grondslagen en inhoudelijke leemten die gewijzigd worden betreffen het toezicht op de naleving van de leerplichtwet door schoolhoofden, het toezicht op de financiële continuïteit, het toezicht op doelmatige besteding van de bekostiging, sancties in verband met niet-naleving van de Wet medezeggenschap scholen en de juridische verplichting voor schoolbesturen om jaarverslagen openbaar te maken.

Naar aanleiding van het nadere Rapport van de afdeling advisering van de Raad van State (*Kamerstukken II 2018/19, 35102, nr. 4*) neemt de regering het advies over om af te zien van de voorgestelde verruiming van de schooltijden-

regeling en eerst de resultaten van de evaluatie van het nog lopende experiment flexibilisering onderwijstijd af te wachten. Verder wijst de afdeling van de Raad van State erop dat in het wetsvoorstel met betrekking tot het toezicht op de doelmatige besteding van de bekostiging, terughoudendheid gepast is bij de beoordeling of sprake is van ondoelmatige aanwending van middelen. De reden hiervoor is dat het maken van keuzen met betrekking tot de exploitatie en aanwending van middelen – binnen de grenzen van rechtmatigheid – berust bij het bevoegd gezag, en dat het aan de interne toezichthouder is om daarop toe te zien. Er is een duidelijke grens nodig waaruit kenbaar wordt wanneer van doelmatige bestedingen sprake is, en wanneer van ondoelmatige bestedingen.

**Wetsvoorstel: Wet meer ruimte voor nieuwe scholen, Kamerstukken II 2018/19, 35050, nr. 6**

In NTOR 2019/1 is in deze rubriek aandacht besteed aan het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen. Op 4 juni jl. is de nota naar aanleiding van het verslag verschenen, nr. 6, waaruit blijkt dat de discussie over deze systeemwijziging nog steeds veel stof opwerpt.

**Nieuwe wetgeving**

**Stb. 2019, 119: Wet inzake bundeling en aanpassing van regels over de registers met betrekking tot onderwijsdeelnemers (Wet register onderwijsdeelnemers)**

Deze wet biedt de wettelijke regeling voor een integraal register onderwijsdeelnemers. Daarbij is een aantal bestaande registers geïntegreerd. Het betreft het basisregister onderwijs (BRON), het meldingsregister relatief verzuim, het diplomaregister en het register vrijstellingen en vervangende leerplicht. De nieuwe registerwetgeving biedt, door haar integrale karakter, een beter inzicht in de gegevens die het Ministerie van OCW over onderwijsdeelnemers verzamelt en van het gebruik van die gegevens. Harmonisatie van gegevens maakt

het voor de overheid mogelijk om eenduidig inschrijfgegevens te verifiëren. Het streven om het digitaal examineren mogelijk te maken kan worden ondersteund door gegevens die de overheid tot haar beschikking heeft.

De nieuwe wet bundelt niet alleen persoonsgegevens van de onderwijsdeelnemers, maar ook vrijstellingsgegevens, verzuimgegevens en diplomagegegevens. Vrijstellingsgegevens hebben betrekking op jongeren die onder de Leerplichtwet vallen en die op grond van deze wet een vrijstelling van het volgen van onderwijs of een vervangende leerplicht hebben. Het gaat om jongeren in de leeftijd van 5 tot 18 jaar die niet in het bezit zijn van een startkwalificatie. Verzuimgegevens zijn gegevens over het schoolverzuim door onderwijsdeelnemers die onder de Leerplichtwet vallen en over het voortijdig schoolverlaten door onderwijsdeelnemers op wie de Leerplichtwet niet meer toepassing is.

Diplomagegegevens zijn gegevens over door onderwijsdeelnemers behaalde diploma's, getuigschriften, cijferlijsten of certificaten. Zij worden verzameld met als doel het beschikbaar maken van betrouwbare diploma-informatie. Op dit moment vervult het diplomaregister deze functie. In de nieuwe systematiek is het ook mogelijk om geboorteplaatsgegevens ten behoeve van vermelding op de diploma's te verstrekken. Op dit moment wordt het geboorteplaatsgegeven nog geleverd door de onderwijsdeelnemer of de ouders zelf, door het invullen van het inschrijfformulier van de onderwijsinstelling of door middel van het overleggen van een uittreksel uit de Basisregistratie Personen (BRP). In het vervolg wordt de geboorteplaats geleverd door DUO, waardoor het verwerken van dit gegeven minder tijd in beslag neemt.

**Stb. 2019, 151: Wijziging van het Toetsbesluit PO in verband met het realiseren van een goede onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs**

Vanaf 1 augustus 2014 kent het reguliere basisonderwijs een verplichte eindtoets. Vanaf 1 augustus 2019 is ook voor speciale scholen voor basisonderwijs een eindtoets verplicht geworden. Omdat naast het College voor Toetsen en Examens, ook andere partijen een eindtoets mogen aanbieden mits deze toets is goedgekeurd door de Minister van OCW is het belangrijk dat deze verschillende toetsen valide en betrouwbaar zijn en onderling goed vergelijkbare resultaten opleveren, ook over de jaren heen. De eindtoets dient als tweede, objectief gegeven voor leerlingen en ouders bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Daarnaast gebruiken scholen de eindtoetsresultaten voor hun kwaliteitszorg en beoordeelt de Inspectie van het onderwijs aan de hand van de eindtoetsresultaten of de leerresultaten van een school voldoende zijn.

De datum waarvoor scholen hun definitieve aanmelding bij een eindtoetsaanbieder uiterlijk dienen te doen wordt gewijzigd van 1 januari naar 1 februari zodat scholen meer tijd krijgen hun keuzeproces te doorlopen. Eindtoetsen moeten binnen hun toetsadvies onderling gelijklopende categorieën van schoolsoorten of leerwegen in het voortgezet onderwijs hanteren. De eindtoetsen dienen een gelijke normering te hebben bij gelijke prestaties. Daarom moeten de toetsaanbieders een gezamenlijke set aan opgaven Nederlandse taal en rekenen en wiskunde aanbieden. Deze gezamenlijke set aan opgaven dient deels te worden herhaald binnen de opeenvolgende eindtoetsen, zodat over de jaren heen vergelijkbare resultaten zijn te behalen met de eindtoetsen. Deze laatste maatregelen moeten de onderlinge vergelijkbaarheid borgen.

#### Wijziging regeling aanlevering informatie

Op 1 augustus jl. is de Regeling informatievoorziening WPO/WEC gewijzigd (*Stcrt.* 2019, 28425) in verband met de actualisatie van de door scholen aan te leveren gegevens vanwege de aanpassing van de gewichtenregeling in het

Besluit bekostiging WPO. Deze aanpassing betreft de invoering van een nieuwe verdeelsystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid. Met de nieuwe verdeelsystematiek wordt geen gebruik meer gemaakt van de gewichten van leerlingen, maar wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek een achterstandsscore vastgesteld waarop de bekostiging wordt gebaseerd. Door deze wijziging is het niet langer noodzakelijk dat schoolbesturen informatie aanleveren voor het vaststellen van die gewichten.

### INFORMATIEF

*Miek Laemers*

#### Wetsvoorstel Wet op het voortgezet onderwijs (WVO 20xx)

Op 7 oktober 2019 is het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op het voortgezet onderwijs ingediend. Deze wet vervangt de inmiddels 50 jaar oude Mammoetwet, die al meer dan 250 keer is gewijzigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel, dat op 7 oktober 2019 bij de Tweede Kamer is ingediend. Daarmee is ook het advies van de Afdeling advisering openbaar worden. Uit de samenvatting van dit advies ([www.RaadvanState.nl/@117030/w05-18-0076/](http://www.RaadvanState.nl/@117030/w05-18-0076/)) haal ik het volgende.

Het wetsvoorstel verandert de vormgeving van de Wet op het voortgezet onderwijs alsmede het regelingsniveau voor een aantal onderwerpen. Het gaat om een technische herziening, het wetsvoorstel bevat geen inhoudelijke wijzigingen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vindt deze technische aanpassingen nodig omdat de huidige WVO niet toegankelijk, consistent, bruikbaar en duurzaam genoeg is.

De Afdeling advisering begrijpt de keuze om de WVO technisch te herzien. De vernieuwde indeling en ordening, het moderne taalgebruik,

de betere balans tussen regeling op wets- en lager niveau, de betere aansluiting op de Algemene wet bestuursrecht en de actuele artikelsgewijze toelichting zijn een belangrijke stap in de richting van een goed hanteerbare WVO. Maar er bestaat geen garantie dat de nieuwe WVO 20xx toegankelijk, consistent, bruikbaar en duurzaam zal blijven. Ook in de toekomst zal deze wet weer veranderen. De Afdeling adviseert om de wetgeving nog verdergaand te herzien, zowel inhoudelijk als sectoroverstijgend. Daarmee kan het doel van het wetsvoorstel duurzaam in de wet worden verankerd. Tegen deze achtergrond wijst de Afdeling advisering op het belang van een integrale wetgevingsagenda, die de belangrijkste onderwerpen voor de verschillende wetten bevat en een indicatie geeft van de volgorde en het tijdpad. Daarnaast wijst de Afdeling advisering erop dat het wetsvoorstel een aantal wijzigingen voorstelt die van inhoudelijke aard lijken te zijn, terwijl het de bedoeling van het wetsvoorstel is om alleen technische aanpassingen te doen. Het advies is dan ook om van die inhoudelijke wijzigingen af te zien, of in de toelichting duidelijk te maken dat het gaat om technische aanpassingen.

### **Wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen aangenomen**

Op 1 oktober 2019 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' aan. Er was lang veel kritiek op het wetsvoorstel, maar na enige aanpassingen bleek het wetsvoorstel toch acceptabel, in ieder geval voor de meerderheid van de Tweede Kamer. Uit de verwerping van enkele amendementen die erop gericht waren de vrijheid van scholen te beperken, bijvoorbeeld ten aanzien van het personeelsbeleid, kan geconcludeerd worden dat de Tweede Kamer in meerderheid niet bereid was te tornen aan die vrijheid. Daarentegen zijn amendementen gericht op het voorkomen van ongewenste situaties, zoals het starten van nevenvestigingen door zeer zwakke scholen, wel aangenomen. Ook zullen effecten

van segregatie en samenwerking met de kinderopvang worden gemonitord. De VO-Raad noteert op zijn website (<https://www.vo-raad.nl/nieuws/meerderheid-kamer-stemt-voor-wet-meer-ruimte-voor-nieuwe-scholen>) als de belangrijkste wijzigingen:

1. Marktonderzoek mag alleen in bepaalde gevallen worden ingezet om de belangstelling te meten. Welke gevallen dat zijn, moet nog worden uitgewerkt.
2. De initiatiefnemer voor een nieuwe school moet in de aanvraag ook beschrijven hoe de school kan bijdragen aan het tegengaan van segregatie, hoe de school omgaat met de vrijwillige ouderbijdrage, hoe de school verwacht te gaan samenwerken met kinderopvang en hoe de school uitvoering geeft aan de Wet medezeggenschap op scholen.
3. De gemeente kan haar zienswijze kenbaar maken over de komst van een nieuwe school.

Hoewel het wetsvoorstel nu in de Tweede Kamer is aangenomen, laat de VO-Raad niet na zijn eerder geuite bezwaar tegen het wetsvoorstel op de website te herhalen. Volgens de raad kunnen nieuwe initiatieven een risico vormen voor de samenwerking tussen schoolbesturen in de regio en de concurrentie versterken. De raad vindt dat het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) de aangewezen plek is om te bespreken of het onderwijsaanbod in de regio nog voldoende aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen. Door het vrijblijvende karakter van het RPO werkt dit op dit moment niet overal even goed, aldus de raad. Reden voor de raad om te stellen dat het RPO verplicht moet worden.

### **Renteverhoging op studieschuld gaat definitief niet door**

De omstreden renteverhoging op studieschulden gaat definitief niet door. Minister Ingrid van Engelshoven (Onderwijs, D66) trekt het wetsvoorstel in nadat ze heeft geconstateerd dat in de Eerste Kamer 'onvoldoende draagvlak' voor de maatregel bestaat. De renteverhoging

was aangekondigd in het regeerakkoord en bedoeld om de overheidsinkomsten aan te vullen. Door de rente op studieleningen niet langer voor vijf jaar maar voor tien jaar vast te leggen, zou het tarief omhoog gaan. Een oud-student met een gemiddelde studieschuld van € 21.000 zou daardoor € 5.000 extra moeten betalen. De maatregel had de staatskas op den duur € 226 miljoen per jaar moeten opleveren.

(Rik Rutten op [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl); 10 juni 2019. Een versie van dit artikel verscheen ook in *NRC Handelsblad* van 4 juni 2019).

### Convenant doorstroom mbo-hbo

Vrijdag 5 juli 2019 ondertekenden Maurice Limmen namens de Vereniging Hogescholen en Ton Heerts namens de MBO Raad het *Convenant doorstroom mbo-hbo*. Een nieuwe stap in de verdere verbetering van de aansluiting en doorstroom tussen mbo en hbo. Hoe zien beide bestuurders het convenant? En wat is er nodig om het tot een succes te maken?

Met dit convenant leggen beide sectoren vast dat zij zich samen zullen inspannen voor een eerlijke kans voor iedere student met een mbo4-diploma die de ambitie heeft om een hbo-opleiding af te ronden. De route mbo-hbo is een veel afgelegde. Zo'n 32% van de instroom in het hbo komt uit het mbo. Dit zijn jaarlijks ruim 35.000 studenten, zo'n 40% van de mbo'ers maakt de keuze voor het hbo. De afgelopen jaren is het aantal studenten dat hun hbo-opleiding niet afrondt juist onder studenten afkomstig uit het mbo gedaald. ([www.mbo-raad.nl/nieuws/](http://www.mbo-raad.nl/nieuws/); 9 juli 2019)

### Aantal mbo-docenten in laagste salarisschaal gestegen, ondanks extra geld

Ondanks goede voornemens en extra geld is het niet gelukt om meer mbo-docenten in een hogere salarisschaal te krijgen. Sterker: het aantal docenten in de laagste schaal is toegenomen. Tegelijkertijd groeien de financiële reserves van de instellingen. Dit blijkt uit onderzoek van het Platform Medezeggenschap MBO, de samenwerkende ondernemingsraden in het mbo, dat

de personeelsgegevens en de financiën van alle 63 instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs analyseerde. Minister Ingrid van Engelshoven (Onderwijs) wil in gesprek met de MBO Raad over de conclusies van het rapport, laat ze in een reactie weten. 'Ik neem dit signaal serieus. Het is belangrijk dat de gemaakte afspraken nagekomen worden.' De werkdruk, de salarissen en het lerarentekort in het onderwijs zijn onderwerp van een steeds fellere strijd. Onlangs kondigden de vakbonden een nieuwe staking in het basis- en het voortgezet onderwijs aan. Ook in het mbo en in het hoger onderwijs is onvrede onder het personeel.

De problemen zijn niet nieuw. Ruim tien jaar geleden ondertekenden het ministerie, de werkgevers en de vakbonden het Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland. Leraren in het basis- en voortgezet onderwijs en het mbo zouden er in salaris en carrièremogelijkheden op vooruitgaan. Dat moest het beroep aantrekkelijker maken en het dreigende lerarentekort tegengaan.

Het ministerie stelde extra geld beschikbaar. Alleen al voor het mbo ging het in 2009 om € 45 miljoen. Dat bedrag loopt op tot 131 miljoen in 2020. Het geld moest volgens het convenant onder meer gestoken worden 'in meer leraarsfuncties op een hoger functieniveau'. Dat is niet gelukt, blijkt nu uit het onderzoek van het Platform Medezeggenschap MBO. Er zitten nu meer docenten in de laagste schaal dan in 2008. (bron: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/aantal-mbo-docenten-in-laagste-salarisschaal-gestegen-ondanks-extra-geld~b2871d4b/>; 1 oktober 2019).

### Amsterdamse basisschool moet sluiten vanwege lerarentekort

Veel aandacht in de media voor het lerarentekort en in het bijzonder voor de eerste basisschool die om die reden moet sluiten per 1 januari 2020. Het gaat om Basisschool de 16 Montessori in Amsterdam Zuidoost.

Volgens *NRC* op 27 september (<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/27/onderwijs-montes->



sori-basisschool-amsterdam-moet-dicht-wegens-lerarentekort-a3974835) worden de leerlingen de komende weken verdeeld over andere scholen. De ouders van de 111 leerlingen van de basisschool in Amsterdam Zuidoost hebben op een informatiebijeenkomst te horen gekregen dat de school op 1 januari sluit. De leerlingen van groep 6, 7 en 8, waar het lerarentekort het grootst is, moeten na de herfstvakantie zelfs al afscheid nemen. De leerlingen worden verdeeld over andere scholen van Stichting Sirius, de koepel waar de 16e Montessori onder valt.

De basisschool heeft vijf vaste leerkrachten nodig, voor in totaal vijf groepen, maar heeft er maar twee. Het tekort werd de afgelopen tijd opgelost door leerkrachten van andere scholen en zzp'ers in te huren. Ook de interim-directeur stond vaak voor de klas. Een woordvoerder van de school verklaarde tegenover de verslaggever van NRC dat de school geen andere keuze had dan overgaan tot sluiting, omdat er steeds vaker één docent voor twee groepen stond. Ook stonden er vaak beginnende docenten en zij-instromers voor de klas. Er was volgens hem geen perspectief op verbetering. Nu de school op deze manier geen goed onderwijs kon waarborgen, voelde het bestuur zich aan de leerlingen verplicht om de keuze tot sluiting te maken. De bestuurder van de scholenkoepel zei te hopen dat de sluiting van de 16e Montessori 'een signaal' is voor heel Nederland. Uit een peiling van koepelorganisatie PO-Raad bleek afgelopen zomer dat alle basisscholen in Nederland na de zomervakantie samen een tekort van 1.400 docenten verwachtten.

Ook op andere scholen binnen de scholenkoepel Sirius is de nood hoog. De koepel heeft veertien scholen en komt momenteel zeventien leerkrachten tekort. Volgens de bestuurder is het probleem eigenlijk nog veel groter: in de praktijk zijn allemaal andere keuzes gemaakt om de gaten te vullen. Zo staan er vaak onderwijsassistenten voor de klas en worden groepen verdeeld over andere klassen. De Onderwijsinspectie gaf de school in Amsterdam Zuidoost

in juli een onvoldoende, wegens onvoldoende onderwijskwaliteit. Het is onduidelijk hoe dit in verband staat met het tekort aan leerkrachten. Volgens de school is het oordeel van de inspectie niet de reden voor de sluiting, dat is het lerarentekort. Ten tijde van het inspectieoordeel had de school al een groot tekort aan vakbekwame leraren. Het Ministerie van Onderwijs noemde de situatie tegenover persbureau ANP 'heel vervelend voor de leerlingen en hun ouders'. Het ministerie zegt niet precies te weten of het inspectierapport of het lerarentekort tot de sluiting heeft geleid. Op 27 september liet minister Slob aan het ANP overigens weten dat de school al jaren te weinig leerlingen had om levensvatbaar te zijn.

### Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht (NVOR)

#### *Voornemen om NVOR en VARO in 2019 om te vormen tot één nieuwe vereniging*

Momenteel zijn er twee verenigingen die tot doel hebben hun leden te ondersteunen met het op peil houden van de kennis van het onderwijsrecht: de NVOR en de VARO. De besturen van beide verenigingen hebben de afgelopen maanden verkennende gesprekken gevoerd over het verbeteren van de verspreiding van de kennis van het onderwijsrecht. Die gesprekken hebben geleid tot het voornemen om eind 2019 te komen tot één nieuwe vereniging voor onderwijsrecht, met stevige wortels in de wetenschap en de praktijk. Deze nieuwe vereniging gaat zich richten op juristen en advocaten die actief zijn in het onderwijs, de wetenschap en de rechtspraak. Het voornemen bestaat de vereniging in overleg met de leden van de huidige werkgroepen te organiseren in themagroepen. Naast deze vaste themagroepen is er ruimte voor projectmatige themagroepen, die tijdelijk kunnen worden ingesteld voor het aanpakken van een actueel thema. Op 30 november 2018 hebben de algemene ledenvergaderingen van beide verenigingen ingestemd met het voornemen te komen tot besluitvor-

ming over de oprichting van deze nieuwe vereniging. Op de komende jaarvergadering van de NVOR tezamen met de VARO, op 29 november 2019, zal de nieuwe vereniging verder gestalte krijgen wanneer de leden instemmen met de voorgelegde statuten. De besturen van de VARO en de NVOR denken oprecht dat deze nieuwe vereniging kan bijdragen aan het creëren van een kennisplatform waar alle onderwijsjuristen baat bij kunnen hebben.

#### NVOR Jaarvergadering en symposium

Op 29 november 2019 vindt het eerste symposium van de ~~tot de Vereniging voor Onderwijsrecht (VvO) samengevoegde verenigingen NVOR en VARO~~ plaats. Het onderwerp is de huidige en toekomstige regeling van bevoegdheid/bekwaamheid van leraren in het licht van het lerarentekort. Welke oplossingen worden aangedragen om het lerarentekort het hoofd te bieden, welke juridische dimensies zitten aan die oplossingen, welke veranderingen in wetgeving zijn nodig om het tekort aan leraren op te vullen? Actueel aanknopingspunt is het advies van de Onderwijsraad (*Ruim baan voor leraren*). Beoogd wordt dat advies te (laten) voorzien van meer juridische doordenking. Preadviseurs/sprekers mr. dr. Frans Brekelmans en mr. Marianne van Es hebben het preadvies voor hun rekening genomen. Onderzoekster dr. Rosanne Tromp (postdoc Regeldruk-onderzoek aan de VU) zal ingaan op de betekenis en de totstandkoming van de Wet BIO en optreden als coreferent. Ook een bij het advies van de Onderwijsraad betrokken jurist wordt gevraagd als coreferent. Plaats van handeling is kasteel Woerden. Aanmelden kan via de website van de NVOR: [www.nvor.nl](http://www.nvor.nl).

#### Signalering boeken/tijdschriftartikelen

- N. Duty, 'Passend onderwijs in het mbo vergt een passende AVG', *School en Wet* april 2019, p. 12-17.

- I.A. Hoen, 'Tien handreikingen voor de implementatie van de AVG', *School en Wet* oktober 2019, p. 15-20.
- J.A. Keijzer, 'Richtingvrije planning 2.0 Revisited, De voortgang van wetsvoorstel "Meer ruimte voor nieuwe scholen"', *School en Wet* oktober 2019, p. 5-14.
- W. Lindeboom, 'Werk en zekerheid in onderwijszaken. De WWZ drie jaar later', *School en Wet* april 2019, p. 4-11.
- B.M. Pajmans, 'Kroniek: Aansprakelijkheidsrecht', *School en Wet* april 2019, p. 18-27.
- Th.F.M.A. Penders, 'Inspectierapporten getoetst', *School en Wet* oktober 2019, p. 28-32.
- S. Voskamp, 'De onderwijsovereenkomst in het onderwijs', *School en Wet* oktober 2019, p. 21-28.
- P. Zoontjens, *De weg naar burgerschap*, Afscheidsrede uitgesproken door prof. mr. Paul Zoontjens, Tilburg University 2019.
- P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht; Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

# Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid

*Formule:* Het NTOR stelt zich ten doel op wetenschappelijk verantwoorde wijze aandacht te schenken aan de ontwikkelingen op het terrein van het onderwijsrecht en onderwijsbeleid. De redactie is verantwoordelijk voor de plaatsing van de bijdragen; de auteurs behouden de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de bijdragen.

*Redactie:*

prof. mr. dr. P.W.A. Huisman; mevr. prof. mr. dr. M.T.A.B. Laemers; mr. dr. A.G.D. Overmars; mevr. C.J. Pater MSC; mevr. prof. dr. S. Waslander; prof. mr. dr. P.J.J. Zootjens

*Vaste medewerkers:*

mr. M.R.A. Dekker; mr. J.M.V. Dubelaar; mevr. mr. G.J. Spaans

*Uitgever:* Sdu Uitgevers, Ron Huveneers

Aanbevolen citeertitel: NTOR (jaar), blz.  
ISSN 0923-4640

**Abonnementen en -administratie**

NTOR verschijnt viermaal per jaar op papier en is ook beschikbaar via contentintegratie. Toegang tot NTOR via de Sdu Tijdschriften App (Stapp, te downloaden in de App Store en via Google Play) maakt ook onderdeel uit van het abonnement. Stapp is geschikt voor zowel iOS (Apple) als Android (Google).

Voor actuele prijzen, abonnementsvormen en onze leveringsvoorwaarden verwijzen wij u naar [sdu.nl](http://sdu.nl) of kunt u contact opnemen met onze klantenservice. Abonnementen kunt u afsluiten via [sdu.nl](http://sdu.nl) of via Sdu Klantenservice. Postbus 20025, 2500 EA Den Haag; tel: (070) 378 98 80; e-mail: [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl).

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu Uitgevers B.V. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice: [informatie@sdu.nl](mailto:informatie@sdu.nl). Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar in de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl).

©Sdu Uitgevers 2019 B.V.

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Pro, Postbus 3060, 2130 KB te Hoofddorp ([www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgevers geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

Het al dan niet op verzoek van de redactie aanbieden van uitspraken of artikelen aan NTOR impliceert toestemming voor openbaarmaking en vervaelvoudiging t.b.v. de elektronische ontsluiting van (delen van) NTOR in enige vorm.